MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002

BUKU III
Lembaga Pemusyawaratan dan Perwakilan
Jilid 1

EDISI REVISI

SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI
2010

BHINNEKA TUNGGAL IKA
MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002

EDISI REVISI

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan
Mahkamah Konstitusi
2010

BHINNEKA TUNGGAL IKA

NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002

Buku III

Lembaga Pemusyawaratan dan Perwakilan

Jilid 1

(EDISI REVISI)

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif
Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945,
Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002

Penerbit:
Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan
Mahkamah Konstitusi
2010

Tim Penyusun Naskah Komprehensif
Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, Naskah Komprehensif Perubahan
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002,
Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 1
Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi;
Edisi Pertama, Juli 2008
Edisi Revisi, Juli 2010
xxx + 664 halaman; 15 x 21 cm.

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang
All right reserved

Hak Penerbitan©Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK
Cetakan Pertama, Juli 2008
Cetakan Kedua, Juli 2010 (Edisi Revisi)

ISBN
978-602-8308-32-8 (Jilid 3a)
978-602-8308-29-8 (Jilid Lengkap)

Penerbit:
Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan
Mahkamah Konstitusi
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat
PO Box 999 JKT 10000
Telp. +62 21 23529000, Fax. +62 21 3520177
www.mahkamahkonstitusi.go.id
email: sekretariat@mahkamahkonstitusi.go.id

Tim Penyusun
Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945

Pengarah:

Mohammad Mahfud MD
Achmad Sodiki
M. Arsyad Sanusi
Muhammad Alim
Harjono
Maria Farida Indrati
A. Fadlil Sumadi
M. Akil Mochtar
Hamdan Zoelva

Narasumber:

Harun Kamil
Soetjipno
Lukman Hakim Saifuddin
Soedijarto
M. Hatta Mustafa
Amidhan
G. Seto Harianto
Valina Singka Subekti
Katin Subyantoro
Patrialis Akbar
T.M. Nurlif
Soetjipto
Ali Masykur Musa
JE. Sahetapy
Pataniari Siahaan
Andi Mattalatta
Happy Bone Zulkarnaen
Antonius Rahail

Jakob Tobing

Slamet Effendy Yusuf
A. M. Luthfi
Zain Badjeber
Asnawi Latief
Ahmad Zacky Siradj
Ali Hardi Kiaidemak
I Ketut Astawa
Frans FH. Matrutty
Fuad Bawazier
Rully Chairul Azwar
Agun Gunandjar Sudarsa
Baharuddin Aritonang
Achmad Hafidz Zawawi
Theo L. Sambuaga
Soewarno
Hendi Tjaswadi
Ida Fauziah

Pelaksana:

Pengarah: Janedjri M. Gaffar
Penanggungjawab: Noor Sidharta
Koordinator: Heru Setiawan
Penulis: Syukri Asy'ari
Sekretaris: Sri Handayani
Lay out dan tata letak: Rudi

Buku ini terdiri dari 10 judul
yang merupakan satu kesatuan:

Buku I
Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945

Buku II
Sendi-sendi/Fundamen Negara

Buku III
Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan

Buku IV
Kekuasaan Pemerintahan Negara

Buku V
Pemilihan Umum

Buku VI
Kekuasaan Kehakiman

Buku VII
Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial

Buku VIII
Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama

Buku IX
Pendidikan dan Kebudayaan

Buku X
Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan

DARI PENERBIT

Penerbitan buku *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999–2002* edisi revisi yang terdiri atas 10 buku ini merupakan hasil kerjasama Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstituti (MK) dan Forum Konstitusi (FK), sebuah perhimpunan yang beranggotakan para perumus rancangan perubahan UUD 1945 (anggota Panitia Ad Hoc III/I Badan Pekerja MPR).

Buku edisi revisi ini diterbitkan dengan tujuan untuk mendokumentasikan proses perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR pada 1999–2002. Isi buku ini secara komprehensif memuat latar belakang, proses, dan hasil pembahasan dalam perubahan UUD 1945 sejak Perubahan Pertama hingga Perubahan Keempat. Pada edisi revisi ini juga telah ditambahkan beberapa materi baru yang bersumber dari berbagai macam Risalah Rapat MPR RI yang tidak terdapat pada buku edisi sebelumnya, di antaranya Rapat Tim Kecil, Rapat Lobi, Rapat Tim Perumus, Rapat Sinkronisasi, Rapat Finalisasi, Rapat Konsultasi, Rapat Uji Sahih, Rapat *Pre Review* dan Rapat *Review*. Selain itu, pada penerbitan edisi revisi ini, materi kutipan yang dicantumkan merujuk kepada naskah otentik *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 1999-2002* yang terdiri atas 17 jilid dan diterbitkan Sekretariat Jenderal MPR RI pada 2008 dan 2009.

Penerbitan buku edisi revisi ini terutama dimaksudkan untuk mendukung pelaksanaan tugas para hakim konstitusi dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara mengingat

di dalam buku ini dapat diketahui maksud dan tujuan para perumus rancangan perubahan UUD 1945 (*original intent*) sebagai salah satu metode penafsiran konstitusi. Hal ini sejalan dengan salah satu fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal konstitusi dan penafsir resmi konstitusi.

Selain itu, penerbitan buku edisi revisi ini juga diharapkan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi semua kalangan, khususnya bagi siapa saja yang melakukan pengkajian/ penelitian tentang perubahan konstitusi yang terjadi pada 1999-2002. Oleh sebab itu, guna memperkaya isi buku edisi revisi ini, juga dimuat sejarah perumusan dan perdebatan topik-topik UUD 1945 sejak zaman Hindia Belanda, BPUPK, PPKI, Konstitusi RIS, UUDS 1950, Konstituante, hingga menjelang datangnya era reformasi.

Untuk memudahkan dan mempercepat pembaca memahami dan mendapatkan materi yang diinginkan, buku edisi revisi ini tetap disusun dengan sistematika per topik UUD 1945. Lebih dari itu, penyusunan buku edisi revisi ini yang melibatkan para perumus rancangan perubahan UUD 1945 (anggota PAH III/I BP MPR) sebagai narasumber memberikan nilai kesahihan dan akuntabilitas yang tinggi.

Buku edisi revisi ini dapat terbit atas dukungan dan kerja keras berbagai pihak. Untuk itu, atas nama penerbit, kami menyampaikan terima kasih kepada Ketua Mahkamah Konstitusi Bapak Prof. Dr. Mohammad Mahfud MD, S.H. yang senantiasa memberikan arahan dan dorongan dalam penyelesaian program ini. Demikian juga ucapan terima kasih kami sampaikan kepada para hakim konstitusi yang telah memberikan dukungan dan perhatian sepenuhnya.

Kami juga menyampaikan terima kasih dan penghargaan setinggi-tinggnya kepada seluruh nara sumber yang tergabung dalam FK yang telah terlibat secara intens dalam penyusunan naskah. Untuk tim pelaksana yang telah bekerja keras dan dengan tekun menulis naskah buku ini, kami sampaikan terima kasih. Semoga semua kerja keras dan pengabdian itu menjadi amal baik yang bernilai ibadah di sisi Allah SWT.

Akhir kata, semoga buku edisi revisi ini bermanfaat bagi upaya kolektif kita menegakkan konstitusi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta sekaligus mohon maaf apabila masih terdapat kekurangan dan kelemahan dalam penerbitan ini.

Jakarta, 5 Juli 2010
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi,

Janedjri M. Gaffar

SAMBUTAN
FORUM KONSTITUSI

Puji syukur senantiasa kami ucapkan kepada Allah Yang Maha Kuasa, atas petunjuk dan kekuatan yang dianugerahkanNya, sehingga edisi revisi buku NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, dapat diterbitkan pada tahun 2010. Buku Naskah Komprehensif tersebut merupakan hasil kerjasama antara Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi serta terdiri atas sepuluh buku yang masing-masing mengangkat tema tertentu.

Penerbitan buku edisi revisi ini merupakan kelanjutan dari buku NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 yang diterbitkan pada 2008 lalu. Sebagai buku revisi, edisi kali ini memuat perbaikan kutipan dan tambahan keterangan serta tambahan naskah yang pada buku edisi sebelumnya tidak ada. Pada edisi revisi ini juga telah ditambahkan beberapa materi baru yang bersumber dari risalah berbagai macam Rapat MPR RI yang tidak terdapat pada edisi sebelumnya, di antaranya adalah Rapat Tim Kecil, Rapat Lobi, Rapat Tim Perumus, Rapat Sinkronisasi, Rapat Finalisasi, Rapat Konsultasi, Rapat *Review* dan *Preview*, juga yang berasal dari Kegiatan Uji Sahih. Selain itu, pada penerbitan edisi revisi ini, materi kutipan yang dicantumkan merujuk kepada naskah otentik *Risalah Perubahan*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 1999-2002 yang terdiri atas tujuh belas jilid yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal MPR RI pada tahun 2008 dan tahun 2009.

Buku Naskah Komprehensif terbitan tahun 2008 disusun atas dasar Risalah Rapat-rapat MPR yang meliputi Risalah Rapat Paripurna MPR, Risalah Rapat Pleno Badan Pekerja MPR, Risalah Rapat Pleno Panitia *Ad Hoc*, dan Risalah Rapat Pleno Komisi. Risalah Rapat-rapat tersebut dibuat segera setelah setiap rapat selesai dengan ketentuan bahwa apabila dalam waktu 3 X 24 jam tidak ada keberatan atau koreksi dari anggota MPR maka Risalah tersebut dinyatakan sah. Risalah Rapat-rapat tersebut dibuat dengan melakukan transkrip dari kaset rekaman rapat-rapat, sehingga relatif lengkap dan otentik.

Pada 2007 Sekretariat Jenderal MPR RI bekerja sama dengan Forum Konstitusi melakukan revisi atas Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena ternyata terdapat kekurangan kutipan dari berbagai pihak, selain juga terdapat beberapa kesalahan penulisan ungkapan bahasa asing, termasuk salah ketik. Revisi tersebut dilakukan dengan cara memutar ulang seluruh rekaman persidangan Rapat Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada 1999-2002, yang disesuaikan dengan transkrip yang telah dibuat sebelumnya. Keterlibatan Forum Konstitusi dalam merevisi Buku Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut terutama dalam rangka menjaga keotentikan risalah dimaksud.

Dalam melaksanakan revisi tersebut ditemukan beberapa hambatan karena ternyata terdapat beberapa rekaman yang tidak jelas suara rekamannya dan terdapat pula yang suaranya sama sekali tidak terdengar, bahkan terdapat kaset rekaman yang hilang. Dengan demikian dalam rangka revisi Buku Naskah Komprehensif terbitan tahun 2008, apabila tidak ditemukan sumber kutipan pada 17 buku Risalah Perubahan Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetapi terdapat dalam buku Naskah Komprehensif terbitan tahun 2008 maka kutipan tersebut tetap dimuat dengan bersumber pada Risalah rapat yang bersangkutan.

Dalam buku ini diungkapkan perdebatan pemikiran para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dan tanggapan masyarakat, pengamat, dan akademisi mengenai perubahan Undang-Undang Dasar, baik melalui media massa, maupun dalam seminar dan perbincangan akademik. Dari pengamatan dan pengalaman kami selama ini selaku anggota PAH III tahun 1999 dan/atau anggota PAH I tahun 2000 - 2002, ternyata banyak aspek yang belum diketahui publik tentang latar belakang, proses, serta mekanisme pembahasan dalam perubahan UUD 1945 tahun 1999–2002, termasuk ruang lingkup perdebatan dan kedalaman diskusi yang berkembang di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Melalui penyebaran informasi yang meliputi segenap data dan fakta sekitar perubahan UUD 1945, yang berlangsung dalam empat tahapan sejak tahun 1999 hingga tahun 2002, diharapkan pemahaman masyarakat semakin mendalam dan karena itu dapat mendorong keterlibatan yang lebih luas dalam upaya menegakkan UUD 1945 dan Pancasila.

Terbitnya buku ini merupakan wujud nyata pelaksanaan Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi yang antara lain adalah menerbitkan tiga buku, yaitu tentang: *Pelaksanaan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*; *Naskah Komprehensif Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*; dan *Konstitusi Ditinjau dari Berbagai Aspek*. Melalui Nota Kesepahaman tersebut, Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi secara nyata berikhtiar untuk mewujudkan kesadaran dan ketaatan berkonstitusi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi menyadari sepenuhnya bahwa betapa pentingnya untuk memahami apa maksud yang sesungguhnya di balik lahirnya pasal-pasal pada perubahan Undang-Undang Dasar. Apalagi disadari pula bahwa sangat sulit untuk membaca tumpukan risalah yang ribuan lembar halamannya dengan pembahasan setiap pasal yang tersebar di beberapa buku, karena risalah tersebut adalah himpunan notulen dari seluruh rapat dalam rangka pembahasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebuah Undang-Undang Dasar tidak dapat dipahami secara utuh hanya dengan membaca teks pasal-pasal yang tertulis saja, akan tetapi perlu dipahami juga suasana kebatinan (*geistlichen hintergrund*) dari berbagai peristiwa yang terjadi ketika Undang-Undang Dasar atau perubahan itu terjadi, yang meliputi segenap latar belakang lahirnya pasal-pasal, serta ruang lingkup perdebatan ketika pasal itu dirumuskan. Ini menjadi sangat penting ketika kita melakukan penafsiran konstitusi agar konstitusi itu menjadi konstitusi yang hidup (*living constitution*) dan berkembang dalam masyarakat dengan tetap terjaga makna, maksud, dan tujuan setiap pasal dan ayatnya (*original intent).* Dengan demikian interpretasi dan penafsiran atas UUD 1945 mampu mewadahi dinamika masyarakat akan tetapi tetap dalam koridor *original intend*-nya. Perubahan UUD 1945 sebagai konsekuensi dari dinamika masyarakat senantiasa dimungkinkan, namun tetap harus melalui ketentuan Pasal 37 UUD 1945.

Forum Konstitusi adalah sebuah forum tempat berkumpulnya para anggota Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR tahun 1999 dan Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, periode 2000-2002, yang merancang perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002. Forum ini bertujuan tercapainya kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang sadar dan taat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang diberkahi Tuhan Yang Maha Esa. Dalam kegiatan

rutinnya, Forum Konstitusi mengamati dan mendiskusikan setiap perkembangan implementasi konstitusi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, melakukan sosialisasi dan pemasyarakatan undang-undang dasar baik secara mandiri maupun bekerja sama dengan lembaga Negara dan instansi Pemerintah.

Bagi Forum Konstitusi, yang sebagian besar anggotanya terlibat penuh dalam penyusunan buku ini sebagai narasumber, penyusunan buku ini bagai memutar kembali setiap episode perdebatan yang penuh dengan semangat kebersamaan dan kekeluargaan yang dilandasi oleh kecintaan kepada bangsa dan negara, walaupun kadang-kadang terjadi perdebatan sengit ketika membahas pasal-pasal tertentu. Dengan demikian bagi Forum Konstitusi penulisan ini merupakan penulisan dokumentasi sejarah tentang perkembangan, kemajuan, dan modernisasi sistem ketatanegaraan Indonesia dengan tetap mempertahankan nilai-nlai luhur warisan *founding fathers*. Harapan kami, buku ini, yang merupakan hasil kerja sama Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi, akan bermanfaat bagi bangsa dan negara serta generasi yang akan datang.

Terima kasih kami sampaikan kepada Ketua Mahkamah Konstitusi dan para Hakim Konstitusi, Sekretaris Jenderal, serta seluruh jajarannya atas kerjasama dalam menyusun dan menerbitkan buku ini, serta kepada seluruh tim penulis yang telah bekerja keras, meluangkan waktu dan pengorbanan lainnya dalam menyusun buku ini.

Jakarta, 7 Juli 2010

Harun Kamil, S.H.
Ketua

Ahmad Zacky Siradj
Sekretaris

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

PENGANTAR
KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI
EDISI REVISI

Saya menyambut dengan gembira penerbitan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Edisi Revisi** ini. Setidaknya terdapat dua alasan mengapa saya menyambut gembira penerbitan buku ini.

Pertama, buku ini mampu memotret secara utuh dan lengkap pembahasan perubahan UUD 1945 yang dilakukan selama empat tahap perubahan sejak 1999 sampai dengan 2002. Sehingga dengan membaca buku ini, pembaca akan segera dapat memahami suasana kebatinan yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis dan yuridis perumusan butir-butir ketentuan dalam UUD.

Kedua, penerbitan buku ini melengkapi segenap ikhtiar yang dilakukan bangsa ini dalam rangka mewujudkan supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi dapat terwujud manakala masyarakat mendapatkan informasi yang cukup tentang bagaimana mengenal, mengerti dan memahami konstitusi sebelum kemudian sampai kepada fase implementasi nilai-

nilai konstitusi ke dalam praktik kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Keistimewaan Buku

Pada 2008 lalu, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi telah menerbitkan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002**. Sebagai sebuah karya, buku tersebut secara substansial memiliki keistimewaan tersendiri, yang menurut sepengetahuan saya, tidak dijumpai pada buku-buku yang lain, bahkan buku yang juga membahas perdebatan dalam perdebatan dan pembahasan perumusan UUD.

Buku tersebut menjadi sebuah karya yang sangat penting dalam pendokumentasian sejarah konstitusi Indonesia. Sebagaimana saya tuliskan di paragraf awal pengantar ini, buku tersebut mampu memotret secara utuh dan lengkap pembahasan perubahan UUD 1945 yang dilakukan selama empat tahap perubahan sejak 1999 sampai dengan 2002. Buku tersebut memberikan gambaran yang gamblang tentang mengapa, bagaimana, dan untuk apa suatu butir ketentuan perubahan dimasukkan ke dalam UUD 1945 hasil perubahan.

Sejauh yang saya tahu, penerbitan buku tersebut pada awalnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan kepentingan internal Mahkamah Konstitusi yakni dalam memeriksa setiap perkara yang diajukan sesuai kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945. Buku tersebut menjadi semacam pegangan normatif para hakim konstitusi untuk memahami secara tepat mengenai prinsip, ide, dan gagasan serta spirit yang terkandung dalam UUD 1945 hasil perubahan yang telah dilakukan pada 1999-2002. Dengan kata lain, dari buku inilah *original intent* dari UUD 1945 dapat digali.

Berkat keberadaan buku tersebut, para hakim konstitusi tidak mengalami kesulitan untuk menangkap suasana kebatinan yang muncul dalam dinamika yang terjadi selama proses pembahasan perubahan konstitusi. Dengan demikian tidak terdapat kesulitan pula untuk memahami esensi, makna dan manfaat dari adanya butir ketentuan-ketentuan baru dalam UUD 1945. Namun dalam perkembangannya, maksud

penerbitan buku ini tidak saja dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan internal MK saja, tetapi juga ditujukan untuk masyarakat luas.

Gagasan Penerbitan Buku

Apabila dilakukan penelusuran, gagasan penerbitan buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** pada dasarnya dilatarbelakangi oleh beberapa hal berikut. ***Pertama***, kelangkaan buku yang berisi tentang pembahasan dan perdebatan secara komprehensif dalam rapat-rapat atau sidang-sidang para pembentuk konstitusi. ***Kedua***, kebutuhan Mahkamah Konstitusi untuk memperoleh data dan dokumen pembahasan perubahan UUD 1945 yang tersusun secara sistematis dan komprehensif. ***Ketiga***, kesadaran akan pentingnya menyediakan informasi yang akurat dan sistematis bagi para penyelenggara negara dan warga masyarakat untuk memahami dan melaksanakan Konstitusi.

Terkait dengan kelangkaan buku, meskipun ada, tetapi sangat jarang ditemui buku yang disusun untuk membahas dan mengulas perdebatan dalam perumusan UUD. Sepengetahuan saya, buku paling anyar yang mengulas perdebatan dalam perumusan UUD adalah buku karya **RM. A. B. Kusuma** berjudul *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945,* itupun diterbitkan pada 2004 silam yang kemudian direvisi pada 2009. Setelah itu, hampir tidak dijumpai lagi buku sejenis dengan judul-judul baru, sebelum kemudian Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** diterbitkan.

Saya tidak mengetahui secara persis mengapa tidak banyak orang atau pihak-pihak yang memiliki ketertarikan menulis buku-buku jenis itu. Tetapi yang jelas, kelangkaan buku jenis itu kurang menguntungkan bagi masyarakat untuk mendapatkan bacaan-bacaan yang bermanfaat menambah wawasan dan pemahaman mengenai latar belakang perumusan butir-butir ketentuan dalam UUD.

Dalam perkembangannya, kelangkaan buku yang membahas dan mengulas perdebatan dalam perumusan UUD juga dirasakan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi. Meskipun sebenarnya data dan dokumen pembahasan perubahan UUD 1945 sudah ada tetapi karena tidak tersusun secara sistematis dan komprehensif, maka keadaan itu kurang menunjang kelancaran fungsi Mahkamah Konstitusi. Bagi para hakim konstitusi yang dituntut untuk memahami aspek *original intent* perumusan butir-butir ketentuan UUD 1945 sebagai salah satu metode penafsiran Konstitusi maka kehadiran buku yang menyediakan informasi dan data secara sistematis dan komprehensif mengenai perdebatan dalam perumusan UUD akan bermanfaat dan banyak membantu.

Bagi para penyelenggara negara dan masyarakat, informasi yang sistematis dan akurat juga merupakan sebuah keniscayaan. Adalah sudah menjadi tugas dan tanggung jawab para penyelenggara negara dan warga masyarakat dalam jabatan dan pekerjaan apapun, untuk tunduk dan patuh kepada konstitusi. Tunduk dan patuh dalam konteks ini tentu saja harus diartikan dalam arti memahami dan melaksanakan konstitusi. Untuk dapat mencapai tahap memahami dan melaksanakan konstitusi, diperlukan informasi yang cukup mengenai konstitusi. Buku yang secara sistematis memuat informasi akurat terkait dengan landasan filosofis, sosiologis, politis dan historis perumusan butir-butir ketentuan dalam UUD 1945 akan menjawab kebutuhan tersebut.

Kesahihan Informasi

Kesahihan informasi yang disampaikan oleh Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** tidak perlu diragukan. Sebab, sumber utama penulisan buku tersebut adalah risalah-risalah rapat Panitia Ad Hoc (PAH) III dan I Badan Pekerja (BP) MPR serta sidang-sidang MPR selama proses perubahan UUD 1945 sejak 1999-2002. Risalah adalah

dokumen tertulis yang menggambarkan secara apa adanya mengenai suasana rapat dengan segala dinamikanya. Dalam hal ini, risalah-risalah yang dijadikan sumber adalah risalah-risalah yang telah disusun dan diterbitkan secara resmi oleh Sekretariat Jenderal MPR sehingga otensitasnya terjamin.

Namun demikian, untuk mencapai tingkat otensitas dan kesahihan yang lebih tinggi lagi, proses penyusunan dan penulisan buku tersebut dibantu oleh informasi yang didapatkan dari narasumber. Narasumber di sini adalah mereka yang terlibat langsung dalam proses perumusan perubahan UUD 1945. Oleh karena itu, sangat tepat langkah "menggandeng" Forum Konstitusi (FK) sebagai narasumber sekaligus mitra bestari (*reviewer*).

Sebagaimana diketahui, FK adalah wadah organisasi yang menghimpun para anggota Panitia Ad Hoc (PAH) III/I Badan Pekerja (BP) MPR yang dulu bertugas merancang perubahan UUD 1945 pada 1999-2002. Keterlibatan FK sebagai narasumber sekaligus mitra bestari (*reviewer*), dimaksudkan agar buku ini memiliki tingkat otensitas dan kesahihan yang tinggi. Bagaimanapun, dalam penulisan buku tersebut kedudukan FK sangat strategis dan tidak tergantikan oleh pihak-pihak lainnya. Sebab, dari FK didapatkan informasi "tangan pertama", yang jelas akan memberikan jaminan terhadap otensitas dan kesahihan buku ini. Kalau dalam bahasa *tarikh* Islam, FK ini dapat disebut sebagai kelompok "*al saabiquunal al awwaluun*".

Penyempurnaan Buku

Dalam perkembangan berikutnya, ternyata Sekretariat Jenderal MPR melakukan langkah-langkah penyempurnaan terhadap risalah-risalah rapat Panitia Ad Hoc (PAH) III dan I Badan Pekerja (BP) MPR serta sidang-sidang MPR selama proses perubahan UUD 1945 sejak 1999-2002, yang telah diterbitkan sebelumnya. Penyempurnaan risalah tersebut secara otomatis mengakibatkan perubahan yang cukup signifikan terhadap isi Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** baik pada kutipan maupun penambahan materi-materi yang lain.

Berdasarkan hal tersebut, maka revisi terhadap isi buku tersebut adalah sebuah keniscayaan. Sebab, sebuah buku akan kehilangan atau setidaknya berkurang kadar keotentikannya sebagai sumber informasi manakala sumber utama penulisannya juga mengalami perubahan-perubahan. Atas alasan tersebut, saya menyambut baik gagasan untuk melakukan penyempurnaan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002**.

Setelah melewati proses pembahasan, revisi atau penyempurnaan terhadap buku tersebut akhirnya dapat diselesaikan. Selesainya rangkaian proses penyempurnaan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** tersebut ditandai dengan diterbitkannya buku tersebut dalam edisi revisi.

Saya menghargai setiap langkah yang ditempuh dalam proses penyempurnaan buku tersebut. Terlebih lagi, jika proses penyempurnaan buku tersebut masih berorientasi pada otensitas dan kesahihan informasi. Guna menjamin hal tersebut, selain mengacu pada risalah-risalah rapat Panitia Ad Hoc (PAH) III dan I Badan Pekerja (BP) MPR serta sidang-sidang MPR yang sudah disempurnakan oleh Sekretariat Jenderal MPR, penyempurnaan buku ini juga dengan melibatkan kembali FK sebagai narasumber. Dengan demikian, kehadiran buku ini menjadi sangat signifikan untuk dikatakan sebagai hasil sebuah proses revisi dan penyempurnaan.

Sebagaimana sudah saya kemukan di awal, sekali lagi, saya menyambut baik dan gembira terhadap penerbitan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Edisi Revisi** ini. Harapan saya sederhana dan tidak jauh berbeda dengan harapan-harapan pada buku edisi sebelumnya, yaitu agar kehadiran buku ini bermanfaat bagi banyak kalangan dan semakin memperkaya khazanah sejarah ketatanegaraan Indonesia, khususnya sejarah konstitusi.

Saya menyampaikan terima kasih dan penghargaan kepada FK yang ikut bekerja keras serta menyumbangkan waktu

dan pikiran dalam proses penyusunan buku edisi revisi ini. Demikian juga, saya mengucapkan terima kasih kepada seluruh tim pelaksana proses penyempurnaan buku yang telah dengan cermat dan tekun turut menyumbangkan andil besar dalam penulisan naskah buku ini.

Meskipun buku ini merupakan hasil proses revisi atau penyempurnaan, akan tetapi bukan berarti buku ini akan tampil dalam kondisi yang sempurna. Tidak ada di dunia ini yang dapat tampil dengan sempurna, kecuali Sang Pemilik Kesempurnaan. "Tak ada gading yang tak retak", kata pepatah yang diwariskan oleh leluhur kita. Untuk itu, saya menyadari bahwa meskipun telah diupayakan untuk ditampilkan sebaik mungkin, akan tetapi buku ini tetap masih mungkin menyimpan berbagai kekurangan di antara kelebihan dan keunggulannya. Oleh karena ini, saya mohon permakluman atas kekurangan-kekurangan yang masih ada dalam buku edisi revisi ini. Selanjutnya, perbaikan dan penyempurnaan lanjutan terhadap buku ini pada masa-masa mendatang masih terbuka lebar untuk dilakukan.

Dengan diterbitkannya **Buku Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Edisi Revisi** maka seluruh kalangan masyarakat yang menginginkan dan membutuhkan pengetahuan dan informasi dari buku ini, baik untuk kepentingan kegiatan penyelenggaraan negara maupun untuk kepentingan ilmiah-akademis, akan segera terpenuhi.

Semoga bersama dengan segenap pembacanya, buku ini memiliki peran strategis untuk meretas sebuah jalan baru menuju terwujudnya tatanan negara hukum yang lebih demokratis, aman, damai, adil dan sejahtera. Selamat membaca.

Jakarta, 7 Juli 2010

Prof. Dr. Moh. Mahfud MD

DAFTAR ISI

Dari Penerbit vii
Sambutan Forum Konstitusi xi
Pengantar Ketua Mahkamah Konstitusi xvii
Daftar Isi xxv
Daftar Singkatan xxvii

BAB I
PENDAHULUAN 1

BAB II
LATAR BELAKANG SEJARAH LEMBAGA PERMUSYAWARATAN DAN PERWAKILAN SEBELUM PERUBAHAN UUD 1945 9
A Sistem Permusyawaratan dan Perwakilan 9
1. Masa Awal Kemerdekaan 11
2. Masa Konstitusi RIS 14
3. Masa UUDS 1950 16
4. Masa Demokrasi Terpimpin 18
5. Masa Orde Baru 19
6. Masa Reformasi 21
B. Majelis Permusyawaratan Rakyat 25
1. Perumusan MPR di BPUPK 25
2. Pembentukan MPRS Pada Masa Demokrasi Terpimpin 30
3. Masa Orde Baru 32
4. Masa Reformasi 33
C. Dewan Perwakilan Rakyat 36
1. Perumusan DPR dalam BPUPK 36
2. Masa Awal Kemerdekaan 38

3. Masa Konstitusi RIS 39
4. Masa UUDS 1950 40
5. Masa Demokrasi Terpimpin 41
6. Masa Orde Baru 43
7. Masa Reformasi 45
D. Perwakilan Daerah Di Indonesia 45
1. Senat RIS 45
2. Utusan Daerah 46
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) 46

BAB III
PERUBAHAN UUD 1945 TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT 49
A. Pembahasan Pada Perubahan Pertama 50
B. Pembahasan Pada Perubahan Kedua 122
C. Pembahasan Pada Perubahan Ketiga 311
D. Hasil Perubahan 494
E. Pembahasan Pada Perubahan Keempat 495
F. Hasil Perubahan 646

Daftar Pustaka 647
Lampiran 651
Biodata Singkat Tim Penyusun 661

DAFTAR SINGKATAN

AIPI	:	Asosiasi Ilmu Politik Indonesia
AJI	:	Aliansi Jurnalis Independen
APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BPUPK	:	Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan
BPK	:	Badan Pemeriksa Keuangan
BP KNIP	:	Badan Pekerja KNIP
BP MPR	:	Badan Pekerja MPR
BFO	:	*Bijeenkomst voor Federal Overleg*
CSIS	:	*Centre for Strategic and International* Studies
DPRGR	:	Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPRD TK I	:	DPRD Tingkat I
DPRD TK II	:	DPRD Tingkat II
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DUD	:	Dewan Utusan Daerah
DPA	:	Dewan Pertimbangan Agung
F-UD	:	Fraksi Utusan Daerah
F-KKI	:	Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia
F-PBB	:	Fraksi Partai Bulan Bintang
F-PDIP	:	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
F-PDU	:	Fraksi Perserikatan Daulat Ummat
F-PG	:	Fraksi Partai Golongan Karya

F-KB	:	Fraksi Kebangkitan Bangsa
F-PPP	:	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
F-TNI/Polri	:	Fraksi Tentara Nasional Indonesia/Polisi Republik Indonesia
F-UG	:	Fraksi Utusan Golongan
F-PDKB	:	Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa
GBHN	:	Garis-garis Besar Haluan Negara
G.30.S/PKI	:	Gerakan 30 September/Partai Komunis Indonesia
ITB	:	Institut Teknologi Bandung
IAIN	:	Institut Agama Islam Negeri
KNIP	:	Komite Nasional Indonesia Pusat
KKN	:	Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
Konstitusi RIS	:	Konstitusi Republik Indonesia Serikat
Kowani	:	Kongres Wanita Indonesia
KMK	:	Kejahatan Melawan Kemanusiaan
KWI	:	Konferensi Wali Gereja Indonesia
Koalisi Ornop	:	Koalisi Organisasi Non-Pemerintah
Lemhannas	:	Lembaga Ketahanan Nasional
MPRS	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
MPR	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat
Marsda	:	Marsekal Muda
Mayjen	:	Mayor Jenderal
MPPI	:	Masyarakat Pers dan Penyiar Indonesia
MUI	:	Majelis Ulama Indonesia
PBHI	:	Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia
PB NU	:	Pengurus Besar Nahdatul Ulama
PP Muhammadyah	:	Pimpinan Pusat Muhammadyah
PGI	:	Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia
PPK	:	Panitia Persiapan Kemerdekaan
PWI	:	Persatuan Wartawan Indonesia
PAH	:	Panitia Ad Hoc
RIS	:	Republik Indonesia Serikat
RUU	:	Rancangan Undang-Undang

RAPBN	:	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
RDPU	:	Rapat Dengar Pendapat Umum
RI	:	Republik Indonesia
SU MPR	:	Sidang Umum MPR
ST MPR	:	Sidang Tahunan MPR
UBK	:	Universitas Bung Karno
UNTAG	:	Universitas 17 Agustus 1945
UPI	:	Universitas Pendidikan Indonesia
UU	:	Undang-Undang
UUD 1945	:	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UUD	:	Undang-Undang Dasar
UUDS	:	Undang-Undang Dasar Sementara
UD	:	Utusan Daerah
UKI	:	Universitas Kristen Indonesia
Wantanas	:	Dewan Ketahanan Nasional
Walubi	:	Perwakilan Umat Buddha Indonesia

BAB I

PENDAHULUAN

Buku *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku III, Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan* ini merupakan revisi dan penyempurnaan penerbitan pertama. Penyempurnaan dilakukan terutama disebabkan sumber semula berasal dari risalah rapat yang belum lengkap. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada 2008 dan 2009 menerbitkan risalah rapat-rapat pembahasan UUD 1945 yang lebih lengkap meliputi risalah rapat-rapat, termasuk risalah rapat Tim Kecil, Tim Perumus, Lobi, Rapat Sinkronisasi, Rapat Finalisasi, dan Uji Sahih.

Risalah rapat sebelumnya merupakan risalah sementara yang disusun apa adanya untuk mendokumentasikan perdebatan dalam rapat-rapat yang membahas Perubahan UUD 1945 mulai 1999 sampai dengan 2002. Oleh karena konstitusi merupakan dokumen negara yang penting, maka akurasi dan keotentikannya harus dijaga bersama, terutama oleh MPR yang berwenang melakukan perubahan konstitusi berdasar Pasal 37 UUD 1945. Usaha penyempurnaan atas risalah tersebut, melibatkan para anggota Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR RI 1999 dan anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI 2000, 2001 dan 2002 yang terlibat langsung sebagai pelaku perubahan UUD 1945.

Penyusunan risalah oleh Tim yang dibentuk Pimpinan MPR RI masa bakti 2004-2009 berdasarkan Keputusan

Pimpinan MPR RI Nomor 4/Pimp./2008 tanggal 1 Maret 2008 dengan tugas untuk menyusun risalah perubahan pertama Sidang Umum MPR 1999 sampai dengan perubahan keempat Sidang Tahunan MPR 2002 berdasarkan bahan-bahan resmi berupa kaset rekaman dan catatan-catatan rapat. Hasil penyusunan risalah tersebut telah diterbitkan secara resmi oleh MPR dalam 17 buku dengan judul *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002)*. Dengan demikian, timbul pemikiran untuk merevisi Naskah Komprehensif berdasarkan bahan-bahan dari risalah terakhir yang diterbitkan MPR RI tersebut sebagai dokumen lebih lengkap dan akurat serta otentitasnya dapat dipertanggungjawabkan.

Semua aspek dan sisi perdebatan termasuk suasana kebatinan perubahan yang terjadi nampaknya tidak dapat terekam dengan sangat lengkap. Akan tetapi dengan keterlibatan penuh dari para narasumber yang merupakan pelaku sejarah perubahan yaitu para anggota Panitia Ad Hoc (PAH) III (1999) terutama para anggota PAH I (1999-2002) Badan Pekerja MPR yang tergabung dalam Forum Konstitusi yang berasal dari berbagai fraksi di MPR, mengisi hal-hal yang dapat terlewatkan. Begitupula materi pembahasan dalam forum-forum lobi dan pertemuan tidak resmi yang kadang-kadang menentukan dalam perumusan akhir yang semula kurang terekam dalam buku ini, dengan ingatan dan pengetahuan pelaku sendiri mampu manambah validitas dan keotentikan sumber data dan penggambaran suasana kebatinan yang berlangsung saat itu.

Uraian buku ini menyuguhkan secara obyektif apa yang dibahas dan dibicarakan para anggota MPR ketika mendiskusikan usul-usul perubahan sehingga melahirkan pasal-pasal perubahan Undang-Undang Dasar sekarang ini. Untuk menelusuri materi pembahasan mengenai tema tertentu dalam 17 buku risalah MPR bukan pekerjaan ringan dan cepat. Membutuhkan waktu panjang membaca lembar per lembar risalah perubahan yang dilakukan sejak Sidang Umum 1999.

Buku ini dimaksudkan menjadi wahana yang memberi kemudahan bagi peminat yang hendak menelusuri berbagai sisi perdebatan serta pandangan yang berkembang saat perubahan dilakukan dengan memfokuskan perhatian pada tema-tema tertentu yang pada akhirnya terumuskan pasal dan ayat-ayatnya. Mengetahui asal-usul lahirnya sebuah pasal perubahan adalah sangat penting untuk memahami Undang-Undang Dasar terutama dari sisi *original intent* (maksud dan tujuan) dari para perumus perubahan Undang-Undang Dasar.

Pembukaan UUD 1945 merupakan norma dasar bernegara (*staatsfundamentalnorm)* yang menggambarkan cita-cita negara bangsa yang di dalamnya juga terdapat Pernyataan Kemerdekaan. Pembukaan UUD 1945 yang dirumuskan dan ditetapkan oleh para *founding fathers* menjadi sumber dan dasar bagi penyusunan berupa pasal-pasal dan ayat dalam UUD 1945. Dalam kenyataannya masih ada norma-norma dasar yang harus dituangkan dalam pasal-pasal namun belum dituangkan dalam pasal-pasal. Hal tersebut merupakan hal yang wajar mengingat pada saat persidangan PPKI mayoritas anggota menghendaki segera merdeka. Soekarno sendiri sebagai ketua PPKI mengatakan sifat sementara UUD 1945, karena disadari kurang lengkap dan kurang sempurnanya UUD bersifat sementara.

> ...Undang-Undang Dasar yang buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.
>
> Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutie grondwet*.[1]

1 Mr. Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, *Djilid Pertama*, Cet Ke-2, (Jakarta: 1971), hlm. 410.

Dalam proses perubahan UUD 1945, Pembukaan disepakati tidak diubah dan menjadi pemandu dalam melakukan Perubahan UUD 1945. Nilai-nilai Pancasila sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan kesepakatan luhur bagi terjaminnya dan tegaknya negara bangsa, sekaligus juga sebagai "bintang pemandu" yang mengarahkan bagi tercapainya cita-cita masyarakat, bangsa, dan Negara Indonesia.

Dari proses perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat, MPR memiliki kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan yang mengemuka sejak Panitia Ad Hoc III (PAH III) Badan Pekerja MPR dan ditegaskan kembali dalam PAH I BP MPR. Lima kesepakatan dasar tersebut yaitu: tidak mengubah Pembukaan UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; mempertegas sistem pemerintahan presidensial; hal-hal normatif dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); Selain itu juga disepakati dan melakukan perubahan dengan cara adendum. Selain itu, juga pembagian kekuasaan dirumuskan dengan tegas dengan prinsip *checks and balances*. Kesepakatan dasar ini menjadi pedoman dan arahan bagaimana substansi penyempurnaan selama rapat-rapat perubahan pasal-pasal UUD berlangsung.

Perubahan besar naskah UUD 1945 semula terdiri atas 16 bab, 37 pasal, 49 ayat, dan 4 pasal Aturan Peralihan serta 2 ayat Aturan Tambahan. Kemudian setelah perubahan, UUD 1945 terdiri atas 21 bab, 73 pasal, dan 170 ayat, 3 pasal Aturan Peralihan serta 2 pasal Aturan Tambahan. Perubahan-perubahan penting antara lain susunan dan kedudukan MPR, menghapuskan kewenangan menetapkan garis-garis besar haluan negara, pemilihan Presiden/Wakil Presiden dan anggota legislatif (DPR, DPD dan DPRD) secara langsung, pembatasan masa jabatan Presiden/Wakil Presiden, memberikan landasan Pemilu, peran Partai Politik, otonomi daerah yang diperluas, anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen, Hak Asasi Manusia

yang dirumuskan secara lengkap dan rinci, dicantumkannya wilayah negara, pengaturan *impeachment*, lambang negara, dipertahankannya Pasal 29 UUD 1945, ditetapkannya sistem perekonomian nasional, tidak dimungkinkan berubahnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pasal perubahan UUD diatur lebih rinci, penegasan UUD adalah Pembukaan dan Pasal-Pasal dan dihapuskannya Tap-Tap MPR, dihapuskannya DPA sebagai lembaga tinggi negara dan fungsinya masuk ranah eksekutif, penyebutan resmi UUD 1945 dan Pembukaan, tidak memberlakukannya Penjelasan, dibentuknya beberapa lembaga baru (Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Daerah, dan Komisi Yudisial), meneguhkan paham kedaulatan rakyat sesuai konstitusi, menegaskan Indonesia sebagai negara hukum.

Selain itu, perubahan UUD menggunakan cara adendum, yakni perubahan dengan tetap mempertahankan naskah UUD 1945 sebelum perubahan sebagaimana terdapat dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan naskah perubahan UUD 1945 diletakkan melekat pada naskah UUD sebelum perubahan. Perubahan yang berlangsung satu kali dalam empat tahap menimbulkan salah pengertian di masyarakat. Ada pihak-pihak yang mengganggap bahwa UUD 1945 yang sudah dirubah empat kali dengan demikian yang berlaku adalah Perubahan Keempat UUD 1945. Selain itu, adanya naskah UUD 1945 dalam satu naskah yang dicetak oleh berbagai lembaga Negara dan masyarakat menimbulkan anggapan naskah UUD 1945 sudah diganti dengan UUD 2002.

Sebelum dan selama proses perubahan UUD mengemuka pandangan beberapa kelompok masyarakat agar kelemahan-kelemahan mendasar UUD 1945 agar dilakukan pembaruan (*renewal*) dengan UUD yang sama sekali baru. Usulan ini dikemukakan unsur perguruan tinggi, Selain itu juga dikemukakan gagasan oleh para pakar, organisasi non-pemerintah, serta ormas lainnya. Pandangan pembaharuan UUD merupakan model perubahan pengalaman Indonesia dan pengalaman negara-negara dengan tradisi Kontinental.

Namun, di saat tersebut juga terdapat beberapa kelompok masyarakat yang masih mempertahankan UUD 1945 sebagai dokumen sakral. Mereka beranggapan bahwa permasalahan bangsa selama ini penyelesaiannya cukup di tingkat peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945.

Buku ini secara khusus menguraikan tiga topik yang sangat berkaitan yaitu mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah. Uraian dimulai dari latar belakang sejarah pengaturan dan praktik terkait ketiga hal tersebut dalam perjalanan negara Indonesia sejak perumusan dalam BPUPK, maupun dalam perjalanan bangsa setelah Indonesia merdeka, yaitu masa berlakunya UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS, serta kembali berlakunya UUD 1945 hingga masa dimulainya perubahan Undang-Undang Dasar ini. Uraian dalam buku ini memberikan gambaran yang jelas betapa luasnya sudut pandang topik yang berkembang dalam pembahasan perubahan. Pandangan dari para ahli di bidang yang bersangkutan, pimpinan organisasi massa maupun profesi, kalangan kampus dan akademisi, pandangan masyarakat umum dari seluruh daerah di Indonesia melalui penyerapan aspirasi masyarakat seperti secara umum, serta hasil-hasil studi banding dari berbagai negara ditulis dalam buku ini, telah turut mewarnai dan mempengaruhi cara pandang dan pendapat para anggota MPR mengenai suatu topik atau pasal yang akan diubah.

Metode penulisan buku ini mengikuti urutan waktu, mekanisme dan tingkat pembahasan di MPR. Dimulai dari pembahasan pada periode tahun 1999, 2000, 2001 dan terakhir tahun 2002. Tampak jelas bahwa Perubahan Keempat tahun 2002 tidaklah berdiri sendiri akan tetapi merupakan rangkaian pembahasan dan kristalisasi pemikiran dari proses pembahasan sebelumnya. Karena itu, perubahan UUD 1945 yang terdiri dari Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga dan Perubahan Keempat adalah satu rangkaian perubahan yang merupakan satu kesatuan. Apa yang diubah pada Perubahan Pertama adalah hanya terkait dengan pembatasan

kekuasaan Presiden dan peningkatan kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang, karena waktu yang sangat terbatas pada saat itu. Semula pasal-pasal yang belum selesai dibahas pada Perubahan Pertama akan diselesaikan seluruhnya pada Perubahan Kedua bulan Agustus tahun 2000. Akan tetapi, ternyata tidak seluruhnya juga dapat diselesaikan pada tahun 2000, sehingga harus dibahas kembali dan diputuskan pada tahun 2001 yaitu pada Perubahan Ketiga. Demikian juga beberapa pasal tersisa yang belum dicapai kesepakatan pada Perubahan Ketiga dibahas kembali dan diselesaikan pada Perubahan Keempat tahun 2002. Perubahan seluruh pasal terkait dengan topik ini diputuskan secara musyawarah mufakat.

Penulisan buku ini juga mengikuti mekanisme dan tingkat pembahasan perubahan UUD 1945 di MPR yang dilakukan melalui proses yang sangat panjang. Pada tahun 1999, pembahasan perubahan UUD 1945 dimulai dari pemandangan umum setiap fraksi pada rapat pleno BP MPR dalam Sidang Umum MPR 1999. Kemudian dibahas secara mendalam pada rapat-rapat PAH III sebagai salah satu alat kelengkapan BP MPR yang ditugasi untuk membahas dan menyiapkan bahan perubahan UUD 1945 dalam waktu sekitar 10 hari.

Pada Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat, alat kelengkapan Badan Pekerja MPR yang dibentuk bernama PAH I yang bertugas melanjutkan perubahan UUD 1945 dalam setiap Sidang Tahunan (ST) MPR dengan waktu hampir 12 bulan. Baik pada PAH III maupun PAH I, hasil-hasil pembahasan pada Pleno PAH yang belum ada kesepakatan dikerucutkan pada tingkat lobi antarfraksi dalam PAH. Kemudian dilanjutkan untuk dirumuskan oleh tim perumus dan sinkronisasi yang hasilnya disahkan dalam Pleno PAH untuk dilaporkan ke Rapat Paripurna BP MPR. Hasil Badan Pekerja inilah yang menjadi bahan untuk dibahas pada Rapat Paripurna MPR untuk disahkan. Pada tingkat pembahasan di Rapat Paripurna MPR, dimulai dari pemandangan umum fraksi atas rancangan perubahan UUD, kemudian dibahas di tingkat

Rapat Komisi. Pada Rapat Komisi inilah dilakukan pembahasan kembali atas seluruh materi rancangan perubahan. Terhadap pasal-pasal yang belum dapat disepakati di tingkat Rapat Komisi didiskusikan kembali dan diselesaikan pada tingkat lobi antarfraksi yang kemudian disahkan oleh Rapat Komisi. Hasil Rapat Komisi inilah yang disahkan pada tingkat Rapat Paripurna MPR yang memiliki kewenangan mengubah pasal-pasal UUD 1945.

Pembahasan mengenai MPR dalam Perubahan UUD 1945 merupakan salah satu proses pembahasan yang paling panjang, mulai dari masa perubahan pertama hingga diputuskan dalam perubahan keempat melalui voting. Pada 1999 dan 2000 (Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua), belum ada ketentuan MPR yang dapat diputuskan sebagai Perubahan UUD 1945. Rumusan perubahan baru dapat dihasilkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu terkait dengan kedudukan MPR dan konsep kedaulatan rakyat [Pasal 1 Ayat (2)] serta sebagian wewenang MPR [Pasal 3 Ayat (1), Ayat (3), dan Ayat (4)]. Perubahan mengenai wewenang MPR yang lain, yaitu terkait dengan GBHN dan peran MPR dalam proses pemilihan dan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden baru dapat diputuskan pada Perubahan Keempat UUD 1945. Bahkan perubahan susunan MPR yang menghilangkan utusan golongan dilakukan melalui *voting* pada ST MPR 2002.

Proses perubahan mengenai DPR dilakukan sejak Perubahan Pertama UUD 1945 pada 1999, sebagai wujud penerapan *checks and balances*. Hal itu dilakukan dengan memperkuat wewenang DPR untuk menghilangkan kecenderungan *executive heavy* dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Salah satu bentuknya adalah memberikan kekuasaan membentuk undang-undang kepada DPR, yang sebelumnya dimiliki oleh Presiden, serta prosedur pembuatan undang-undang (Perubahan Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945). Pada Perubahan Kedua, proses pembahasan adalah melanjutkan upaya memperkuat posisi DPR serta mempertegas hak-hak DPR dan anggota DPR (Pasal 20A).

DPD sebagai lembaga baru hasil Perubahan UUD 1945 sudah mengemuka usulannya mulai Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999 sebagai salah satu bentuk demokratisasi Utusan Daerah. Namun demikian keputusan ketentuan tentang DPD dalam UUD 1945 baru dapat diputuskan pada Perubahan Ketiga UUD 1945. Perdebatan yang menonjol dalam pembahasan tentang DPD adalah mengenai wewenang yang dimiliki serta hubungannya dengan DPR.

Kemudian buku ini diakhiri dengan bagian penutup yang merangkum serta menyimpulkan seluruh uraian yang ada dalam buku ini.

Dalam seluruh pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar ini, diikuti oleh semua fraksi yang ada di MPR, yaitu.

1. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDI Perjuangan);
2. Fraksi Partai Golkar (F-PG);
3. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP);
4. Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB, yaitu dari Partai Kebangkitan Bangsa);
5. Fraksi Reformasi (F-Reformasi, terdiri dari Partai Amanat Nasional dan Partai Keadilan);
6. Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB);
7. Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (F-KKI, yaitu gabungan dari beberapa partai politik, yaitu PDI, IPKI, PNI-MM, PKP, PP, dan PKD);
8. Fraksi Perserikatan Daulat Ummat (F-PDU, yaitu gabungan dari PNU, PKU, PP Masyumi, PDR, dan PSII);
9. Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB);
10. Fraksi Utusan Golongan (F-UG);
11. Fraksi TNI/Polri; serta

12. Fraksi Utusan Daerah (F-UD, dibentuk pada Sidang Tahunan 2001 dan baru terlibat pembahasan pada Perubahan Keempat tahun 2002).

Pada bagian akhir dari tulisan ini ditutup dengan simpulan untuk memberikan kemudahan memahami seluruh uraian dalam buku ini.

BAB II

LATAR BELAKANG SEJARAH LEMBAGA PERMUSYAWARATAN DAN PERWAKILAN SEBELUM PERUBAHAN UUD 1945

A. Sistem Permusyawaratan dan Perwakilan

UUD 1945 sebelum perubahan merupakan undang-undang dasar yang dibahas dan dirumuskan oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK). Rancangan UUD tersebut selanjutnya disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada 18 Agustus 1945.

Salah satu ketentuan yang diatur dalam UUD 1945 adalah lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan. Lembaga permusyawaratan adalah MPR sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan sebagai berikut.

> "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."

Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan

> "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara."

> Sedangkan Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak."

Dengan demikian, MPR memiliki wewenang menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara, serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena itu, Presiden dan Wakil Presiden berkedudukan di bawah MPR serta bertanggung jawab terhadap MPR.[2]

MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Oleh karena itu, juga dikenal adanya lembaga perwakilan, yaitu DPR. Sedangkan utusan daerah-daerah dan golongan-golongan bukan merupakan lembaga tersendiri, melainkan merupakan komponen keanggotaan MPR di samping anggota DPR.

Walaupun DPR merupakan lembaga perwakilan, namun kekuasaan membentuk undang-undang ada pada Presiden. DPR berperan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden.[3] Di dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan dinyatakan bahwa DPR harus memberikan persetujuan kepada setiap rancangan undang-undang dari pemerintah. Di samping itu, DPR memiliki hak inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang. Penjelasan Bab VII tentang DPR adalah sebagai berikut.[4]

> Dewan ini harus memberi persetujuannya kepada tiap-tiap rancangan undang-undang dari pemerintah. Pun Dewan mempunyai hak inisiatif untuk menetapkan undang-undang.

MPR sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat adalah penjelmaan seluruh rakyat *(Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes)*.[5] MPR memegang kekuasaan negara yang tertinggi sehingga disebut sebagai Lembaga Tertinggi

---

[2] Sistem Pemerintahan Negara berdasarkan Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan.

[3] Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan.

[4] Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal-pasal: 19, 20, 21, dan 23.

[5] Sistem Pemerintahan Negara dalam Penjelasan UUD 1945.

Negara. Presiden harus menjalankan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan MPR. Presiden adalah mandataris MPR yang wajib menjalankan putusan-putusan MPR sehingga kedudukannya *untergeordnet* terhadap MPR.

Mengingat MPR adalah lembaga tertinggi negara, maka lembaga-lembaga negara lainnya berada di bawah MPR. Demikian pula halnya dengan DPR, kedudukannya juga di bawah MPR. Kedudukan DPR sederajat (*neben*) dengan Presiden. Walaupun DPR tidak memegang kekuasaan membentuk UU, namun penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa kedudukan DPR adalah kuat. DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden serta anggota-anggota DPR semuanya merangkap anggota MPR. DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan Presiden. Jika DPR menganggap Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara, maka MPR dapat diundang untuk persidangan istimewa meminta pertanggungjawaban Presiden.[6]

1. Masa Awal Kemerdekaan

Pada saat Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, belum ada lembaga-lembaga negara yang terbentuk. Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 menyatakan bahwa PPKI mengatur dan menyelenggarakan kepindahan pemerintahan kepada Pemerintah Indonesia. Sedangkan Pasal III Aturan Peralihan menyatakan untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI. Berdasarkan ketentuan tersebut, setelah disahkannya UUD 1945 pada 18 Agustus 1945, PPKI memilih Soekarno sebagai Presiden dan Moh. Hatta sebagai Wakil Presiden.

[6] *Ibid*. Ketentuan lebih lanjut mengenai hubungan antara lembaga Negara sebelum Perubahan UUD 1945 diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Sistem permusyawaratan dan perwakilan sebelum terbentuknya MPR dan DPR diatur dalam Pasal IV Aturan Peralihan. Sebelum terbentuknya MPR, DPR, dan DPA, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional. Bunyi Pasal IV Aturan Peralihan adalah sebagai berikut.

> Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.

Komite nasional yang dibentuk untuk membantu Presiden tersebut adalah Komite Nasional Pusat atau lebih sering disebut sebagai Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). KNIP dibentuk oleh Presiden pada 29 Agustus 1945. Kelahiran KNIP dianggap sangat penting untuk membantu Presiden dalam mempertahankan kemerdekaan dan menjalankan pemerintahan negara. Anggota KNIP diangkat oleh Presiden, yang pada umumnya adalah mantan anggota PPKI.

Keanggotaan KNIP beberapa kali mengalami pembaharuan. Pertama kali anggota KNIP terdiri atas 200 orang. Pada 18 April 1946, Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1946 tentang Pembaharuan KNIP yang menentukan anggota KNIP terdiri dari 200 anggota dengan komposisi 100 wakil daerah, 60 wakil organisasi politik, dan 40 ditunjuk oleh Presiden. Namun PP tersebut belum sempat dilaksanakan dan telah dibatalkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Susunan KNIP yang disetujui oleh BP KNIP pada 7 Juni 1946. Selanjutnya, pemerintah juga mengeluarkan PP Nomor 6 Tahun 1946 tentang Penyempurnaan Susunan KNIP pada 30 Desember 1946 yang kemudian dikukuhkan menjadi Maklumat Presiden Nomor 2 Tahun 1947 bertanggal 21 Februari 1947.

Pada 7 Oktober 1945, KNIP mendesak Presiden untuk segera membentuk MPR dengan anggota sementara dari anggota KNIP. Desakan tersebut diwujudkan dalam bentuk referendum

yang ditandatangani oleh 50 orang anggota KNIP. Namun pembentukan MPR belum dapat direalisasikan.

Pada rapat KNIP tanggal 16 Oktober 1945 dibicarakan usul pembentukan Badan Pekerja yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional dengan alasan anggota KNIP yang 150 orang dibutuhkan oleh daerah-daerah, sehingga tidak memungkinkan menjalankan tugas KNIP dengan sempurna. Badan Pekerja itu nantinya akan bertugas menjalankan fungsi KNIP. Sidang tersebut dihadiri oleh Wakil Presiden Moh. Hatta. Sidang itu melahirkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X 16 Oktober 1945.[7]

Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tersebut, sebelum terbentuknya MPR dan DPR yang menjalankan fungsi kekuasaan legislatif adalah KNIP. Dengan demikian KNIP diakui sebagai lembaga perwakilan. Kedudukan KNIP yang semula membantu Presiden, berarti di bawah Presiden, menjadi sejajar dengan Presiden karena ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara. Hal itu berarti bahwa fungsi MPR dijalankan oleh Presiden bersama-sama KNIP.

Perubahan selanjutnya terjadi pada 10 November 1945, ketika Badan Pekerja mengusulkan kepada Presiden adanya sistem pertanggungjawaban menteri-menteri negara kepada Parlemen, yaitu KNIP. Pengumuman Badan Pekerja KNIP pada 11 November 1945 manyatakan sebagai berikut.

> Seperti diketahui, maka dalam Undang-Undang Dasar kita tidak terdapat pasal, baik yang mewajibkan maupun yang melarang para menteri bertanggung jawab. Pada lain pihak pertanggungan jawab menteri kepada Badan Perwakilan Rakyat itu, adalah suatu jalan untuk memperlakukan kedaulatan rakyat. Maka berdasarkan alasan tersebut, Badan Pekerja mengusulkan kepada Presiden untuk memper-timbangkan adanya pertanggungan jawab itu dalam susunan Pemerintahan.

[7] Maklumat Nomor X 16 Oktober 1945. Berita Repoeblik Indonesia Tahun I Nomor 2, hlm. 10. Diambil dari H. Aa, *Undang-Undang Negara Republik Indonesia*, Djilid I, (Djakarta-Bandung: Neijenhuis & Co. N. V., 1950), hlm. 60.

Usulan tersebut merupakan perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Usulan itu mengubah sistem pemerintahan yang semula bersifat presidensial menjadi sistem parlementer. Presiden menerima usul Badan Pekerja tersebut dan mengeluarkan Maklumat Pemerintah 14 November 1945.[8] KNIP menjalankan fungsi sebagai lembaga perwakilan sepanjang berlakunya UUD 1945 pada periode pertama ini hingga digantikan dengan Konstitusi RIS. KNIP tetap berdiri pada masa Konstitusi RIS, tetapi khusus di Negara Republik Indonesia Yogjakarta yang masih menggunakan UUD 1945.

2. Masa Konstitusi RIS

Setelah kemerdekaan Indonesia, Belanda hendak kembali menjajah Indonesia. Namun usaha yang dilakukan melalui Agresi Militer I dan II tersebut tidak dapat dilakukan dengan mudah karena mendapat perlawanan yang sengit dari para pejuang kemerdekaan Indonesia serta tekanan negara-negara lain yang telah mengakui kemerdekaan bangsa Indonesia. Pada 23 Agustus 1949 sampai dengan 2 November 1949 diadakan Konferensi Meja Bundar di Den Haag. Konferensi ini dihadiri oleh wakil-wakil dari Republik Indonesia dan *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (*BFO*) serta wakil Nederland dan Komisi PBB untuk Indonesia. Konferensi Meja Bundar tersebut berhasil menyepakati tiga hal, yaitu,

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat.
2. Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisi 3 hal, yaitu: (a) piagam penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Pemerintah RIS; (b) status uni; dan (c) persetujuan perpindahan.
3. Mendirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

[8] Maklumat ini sesungguhnya adalah tentang Susunan Kabinet Baru yang dipimpin oleh Perdana Menteri Sutan Sjahrir. Namun dalam maklumat ini ditegaskan bahwa tanggung jawab adalah di tangan menteri. Berita Repoeblik Indonesia Th. I, Nomor 2, h. 9. Diambil dari *Ibid*, hlm. 75 – 76.

Naskah Konstitusi Republik Indonesia Serikat disusun bersama oleh delegasi Republik Indonesia dan delegasi *BFO* ke Konferensi Meja Bundar itu. Dalam delegasi Republik Indonesia yang dipimpin oleh Mr. Mohammad Roem, terdapat Prof. Dr. Soepomo yang terlibat dalam mempersiapkan naskah Undang-Undang Dasar tersebut. Rancangan UUD itu disepakati bersama oleh kedua belah pihak untuk diberlakukan sebagai Undang-Undang Dasar RIS. Naskah Undang-Undang Dasar yang kemudian dikenal dengan sebutan Konstitusi RIS itu disampaikan kepada Komite Nasional Indonesia Pusat sebagai lembaga perwakilan rakyat di Republik Indonesia dan kemudian resmi mendapat persetujuan Komite Nasional Pusat tersebut pada 14 Desember 1949. Selanjutnya, Konstitusi RIS dinyatakan berlaku mulai 27 Desember 1949. Namun demikian, UUD 1945 tetap berlaku untuk Republik Indonesia sebagai salah satu negara bagian.

Sistem perwakilan menurut Konstitusi RIS menganut sistem dua kamar (*bicameral*), yang meliputi perwakilan politik dan perwakilan kewilayahan. Hal itu diwujudkan dalam lembaga Senat RIS dan DPR. Senat RIS anggotanya berjumlah 32 orang. Senat mewakili daerah-daerah bagian.[9] Setiap daerah bagian mempunyai dua anggota dalam Senat.[10] Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh Pemerintah daerah-daerah bagian dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi.[11]

Senat di samping melakukan kekuasaan legislatif untuk masalah-masalah federal, berfungsi pula sebagai majelis penasehat bagi Pemerintah. Pemerintah mendengar Senat tentang segala hal yang dianggap perlu. Pemerintah berkewajiban mendengar tentang urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian dalam hubungan RIS dengan daerah-daerah bagian. Pemerintah berkewajiban pula mendengar Senat tentang segala rancangan undang-undang

[9] Lihat, Konstitusi RIS Pasal 80 ayat (1).

[10] Lihat, Konstitusi RIS Pasal 80 ayat (2).

[11] Lihat, Konstitusi RIS Pasal 81 ayat (1).

darurat. Senat juga dapat memberi nasihat-nasihat kepada Pemerintah atas kehendaknya sendiri mengenai segala hal yang dianggap perlu. Senat dapat meminta keterangan dari Pemerintah, baik dengan lisan maupun tulisan.[12]

Di samping dua badan perwakilan rakyat tersebut di atas, Konstitusi RIS mengenal adanya badan Konstituante. Konstituante ini dibentuk dengan jalan memperbesar DPR yang dipilih dan Senat baru, ditambah dengan anggota-anggota luar biasa. Tugas Konstituante adalah membentuk Konstitusi Baru bersama-sama dengan pemerintah.

Kepada tiap-tiap negara bagian akan diberikan kesempatan menerima Konstitusi. Dalam hal suatu negara bagian tidak menerima Konstitusi itu, maka Negara itu berhak bermusyawarah tentang suatu hubungan khususnya dengan RIS dan Kerajaan Nederland. Konstituante akan bersidang dalam satu tahun sesudah Konstitusi RIS, jadi antara 27 Desember 1949 dengan 27 Desember 1950. Akan tetapi Konstitusi RIS telah tidak berlaku sejak 15 Agustus 1950 sehingga Konstituante pun belum sempat terbentuk.[13]

3. Masa UUDS 1950

Pembentukan negara federal mengandung banyak sekali nuansa politis, terkait dengan kepentingan penjajahan Belanda. Oleh karena itu, bentuk negara RIS tidak dapat bertahan lama. Anggota DPR RIS, Muhammad Natsir, menyampaikan mosi integral mendesak untuk kembali kepada negara kesatuan. Mula-mula tiga wilayah negara bagian, yaitu Negara Republilk Indonesia, Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur menggabungkan diri menjadi satu wilayah Republik Indonesia. Sejak itu wibawa Pemerintah Republik Indonesia Serikat menjadi berkurang, sehingga akhirnya dicapailah kata sepakat antara Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah Republik Indonesia untuk kembali bersatu mendirikan Negara

[12] MPR RI, *Seperembat Abad DPR RI*., Sekretaris DPR RI, Jakarta 29 Agustus 1970, hlm. 101.

[13] Moh. Yamin, *Konstituante Indonesia dalam Gelanggang Demokrasi*, (Jakarta: Jambatan, 1960), hlm. 6

Kesatuan Republik Indonesia. Kesepakatan itu dituangkan dalam satu naskah persetujuan bersama pada 19 Mei 1950, yang pada intinya menyepakati dibentuknya kembali NKRI sebagai kelanjutan dari negara kesatuan yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945.

Sebagai bagian dari peralihan dari negara federal menjadi negara kesatuan, disiapkan suatu naskah Undang-Undang Dasar oleh suatu Panitia bersama. Rancangan Naskah Undang-Undang Dasar tersebut selanjutnya disahkan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat pada 12 Agustus 1950, dan oleh DPR dan Senat RIS pada 14 Agustus 1950. UUD baru ini diberlakukan secara resmi mulai 17 Agustus 1950, melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1950.[14]

Dengan kembali menjadi negara kesatuan, Konstitusi RIS tidak sesuai lagi dengan perkembangan. Oleh karena itu dibentuk UUDS 1950 dengan bentuk negara kesatuan. UUD 1950 merupakan perbaikan dan gabungan dari Konstitusi RIS dan UUD 1945. Lembaga perwakilan berdasarkan UUDS 1950 adalah DPR yang mewakili seluruh rakyat Indonesia. Berdasarkan Pasal 56 UUDS 1950, DPR terdiri atas sejumlah anggota yang besarnya ditetapkan berdasarkan perhitungan setiap 300.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil. Adapun golongan kecil (minoritas) Tionghoa, Eropa, dan Arab mempunyai wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan berturut-turut sekurang-kurangnya sembilan, enam, dan tiga anggota.[15]

Untuk pertama kali selama DPR hasil pemilu belum terbentuk, ditentukan bahwa DPRS terdiri atas ketua, wakil-wakil ketua, dan anggota DPR RIS serta ketua dan wakil ketua, anggota Senat RIS, ketua, wakil-wakil ketua dan anggota-anggota BP KNIP, dan Ketua, wakil ketua, dan anggota DPA RI.[16] Adapun alasan pengikutsertaan DPA RI dalam DPRS karena Dewan itu adalah sebuah Dewan Pusat yang telah biasa

[14] Lembaran Negara RIS Tahun 1950 No. 56.

[15] *Ibid*, hal 93. Lihat pula Undang-Undang Dasar Sementara Pasal 58 ayat (1).

[16] Lihat, Undang-Undang Dasar Sementara, Pasal 77.

memberi nasihat kepada pemerintah RI tentang haluan politik pemerintah dan tentang tindakan legislatif. Ditetapkan jumlah anggota DPRS adalah 236 orang, yaitu 148 anggota dari DPR RIS, 29 anggota dari Senat RIS, 46 anggota dari BP KNIP RI dan 13 anggota dari DPA RI.

DPRS adalah badan pembentuk undang-undang bersama-sama dengan pemerintah. Pasal 113 sampai dengan Pasal 116 UUDS 1950 menyatakan bahwa DPR mempunyai hak menetapkan Anggaran Negara. Pasal 83 Ayat (2) UUDS 1950 menentukan bahwa para menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri kepada DPRS.

Pada masa UUDS 1950 terbentuk Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum. Berdasarkan ketentuan tersebut dilaksanakan pemilu pada 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante.[17] Jumlah kursi DPR yang diperebutkan sebanyak 260. Sedangkan jumlah kursi Dewan Konstituante sebanyak 520 ditambah 14 wakil golongan minoritas yang diangkat pemerintah.

4. Masa Demokrasi Terpimpin

Di dalam Konstituante, terjadi pembahasan yang tidak kunjung dapat diambil keputusan mengenai dasar negara. Terhadap kondisi tersebut, Presiden menyarankan untuk kembali kepada UUD 1945. Namun saran tersebut juga tidak dapat diputuskan karena dalam tiga kali pemungutan suara, tidak dicapai suara mayoritas yang dipersyaratkan, yaitu 2/3 dari anggota yang hadir. Akhirnya, Presiden Soekarno mengumumkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 dan membubarkan Konstituante. Dengan adanya Dekrit tersebut, UUDS 1950 tidak berlaku, demikian pula

[17] Pada Pemilu 1955 tercatat 43.104.464 penduduk yang memiliki hak pilih, dan 37.875.299 pemilih (87,65%) yang menggunakan hak pilih. Jumlah seluruh penduduk pada saat itu adalah 77.987.879 jiwa. Daniel Dhakidae, "Pemilihan Umum di Indonesia Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik", *Prisma 9*, September 1981, hlm. 17-40.

dengan hasil-hasil sementara dari persidangan Konstituante.

Dalam rangka melaksanakan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang salah satu isinya adalah membentuk MPRS, Presiden pada 22 Juli 1959 mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1959 tentang Pembentukan MPRS. Pasal 1 Penpres tersebut menyatakan bahwa susunan MPRS terdiri atas anggota DPRGR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan.

Untuk Utusan Daerah dan Utusan Golongan diatur dalam Peraturan Presiden No. 12/1959. Utusan Daerah berjumlah 94 orang, yang terdiri atas wakil 24 daerah propinsi yang jumlahnya berkisar antara tiga sampai lima orang. Sedangkan yang dimaksud dengan Utusan Golongan terdiri atas 13 macam golongan-golongan Tani, Buruh/Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Koperasi, Angkatan Bersenjata, Veteran, Alim Ulama –Islam, Katolik, Protestan, Hindu Bali– Pemuda, Wanita, Wartawan, dan Cendikiawan/Pendidikan. Jumlah keseluruhan Utusan Golongan tersebut adalah 200 orang .

DPR hasil Pemilu 1955 berdasarkan UUDS 1950 ditetapkan sebagai DPR yang melaksanakan tugas di bawah UUD 1945. Namun DPR tersebut selanjutnya dibekukan oleh Presiden melalui Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960, karena menolak Rencana Anggaran yang diajukan oleh Presiden. DPR hasil pemilihan umum 1955 diganti dengan DPRGR melalui Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1959. Anggota DPRGR terdiri atas golongan politik 130 orang, golongan karya 152 orang, dan satu orang Wakil Irian Barat. Keseluruhannya adalah 283 orang. MPRS dan DPRGR tersebut menjalankan tugasnya hingga tahun 1965.

Periode Demokrasi Terpimpin berakhir setelah adanya peristiwa G.30.S/PKI yang mengakibatkan pergantian kekuasaan dari Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto.

5. Masa Orde Baru

Setelah peristiwa G.30.S/PKI, dilakukan upaya pembersihan di lembaga perwakilan, yaitu DPRGR. Pimpinan DPRGR pada Nopember 1965 membekukan keanggotaan DPRGR

dari fraksi PKI yang tertuang dalam Keputusan Pimpinan DPRGR Nomor 10/Pimp/I/65-66 dan disusul dengan Keputusan Nomor 13/Pimp/I/1965-1966. Berdasarkan dua keputusan pimpinan DPRGR tersebut, 62 anggota DPRGR dibekukan sehingga jumlah anggota DPRGR menjadi 237 orang. Keputusan itu didukung oleh hasil Sidang Paripurna DPRGR yang diselenggarakan pada 15 Nopember 1965.[18]

Untuk MPRS tahun 1966 ditetapkan bahwa anggota MPRS adalah mereka yang ditetapkan menjadi anggota berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 setelah dikurangi dengan anggota MPRS dari partai politik dan ormasnya yang dinyatakan terlarang dan telah dibubarkan.

Kekuasaan MPRS Orde Baru ini ditentukan dalam Peraturan Tata Tertib, baik Peraturan Tata Tertib untuk Sidang Umum Ke-IV maupun Sidang Umum Ke-V. Dalam Peraturan Tata Tertib tersebut kekuasaan MPRS disebutkan dengan istilah Tugas dan Wewenang. Yang termasuk tugas dan wewenang MPRS adalah sebagai berikut.

(1) melaksanakan tugas dan wewenang MPR sesuai dengan UUD 1945,
(2) menetapkan dan mengawasi garis-garis besar pelaksanaan UUD 1945,
(3) menetapkan acara Sidang Umum dan Peraturan Tata Tertib MPRS,
(4) Memilih Pimpinan MPRS, dan
(5) Menerima, menanggapi, dan menilai laporan/ pertanggungan jawab Mandataris mengenai pelaksanaan Ketetapan MPRS.

Sidang Umum MPRS ke-IV menentukan dalam Ketetapan Nomor X/MPRS/1966, bahwa semua lembaga negara harus dibentuk dengan UU sesuai pasal-pasal dalam UUD

[18] Keputusan itu kemudian juga dikukuhkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 tentang Keanggotaan DPRGR. Namun, anggota yang mengganti keanggotaan PKI yang dibekukan baru dilantik pada 13 Pebruari 1968. Lihat, Mochtar Pakpahan, *DPR RI Semasa Orde Baru*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 71 dan 79.

1945. Dalam rangka pengisian keanggotaan lembaga negara MPR, DPR, dan DPRD, MPRS melalui Ketetapan Nomor XI/MPRS/1966 memerintahkan melaksanakan pemilihan umum paling lambat 5 Juli 1968. Namun ternyata Undang-Undang tentang Pemilihan Umum belum dapat dibentuk. Pada Maret 1968 dilakukan Sidang Umum MPR Ke-V. Salah satu ketetapan yang dihasilkan adalah Ketetapan Nomor XLII/MPRS/1968 yang mengamanatkan pelaksanaan pemilihan umum selambat-lambatnya pada 5 Juli 1971.

Pemilihan umum untuk memilih anggota MPR, DPR, dan DPRD pertama kali dilakukan berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 1969. Selanjutnya, MPR, DPR, dan DPRD dipilih melalui pemilihan umum lima tahun sekali hingga pemilihan umum terakhir di masa Orde Baru pada 1997. Komposisi dan kedudukan lembaga permusyawaratan dan perwakilan diatur dalam UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. MPR tetap merupakan lembaga tertinggi yang anggotanya terdiri atas anggota DPR ditambah utusan golongan-golongan dan utusan daerah-daerah. Kedudukan dan hubungan lembaga tertinggi negara dengan/atau antar lembaga tinggi Negara diatur berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978.

6. Masa Reformasi

Kekuasaan Orde Baru mulai goyah pada saat bangsa Indonesia didera oleh krisis moneter yang berkembang menjadi krisis ekonomi serta krisis multidimensi. Hal itu memicu keresahan masyarakat karena menurunnya daya beli bersamaan dengan meningkatnya harga barang dan kebutuhan pokok yang juga mengalami kelangkaan. Kondisi itu melahirkan krisis sosial yang meluas dan menyentuh semua sendi kehidupan bangsa, termasuk politik. Pemerintahan mengalami krisis kepercayaan masyarakat sehingga semakin memperkuat tuntutan untuk mengakhiri kekuasaan Orde Baru. Pemerintahan yang sedang berkuasa dipandang tidak mampu mengatasi krisis nasional.

Salah satu tuntutan yang utama pada saat itu adalah mundurnya Presiden Soeharto. Demonstrasi yang dipelopori

mahasiswa terjadi dengan intensitas tinggi di seluruh wilayah Indonesia dengan jumlah massa yang besar. Krisis sosial dan politik semakin meningkat setelah pada 12 Mei 1998 terjadi bentrokan antara mahasiswa dan aparat TNI/Polri di depan kampus Trisakti, Jakarta yang mengakibatkan tewasnya tiga orang mahasiswa. Peristiwa tersebut memicu kerusuhan di Jakarta pada 13 dan 14 Mei 1998 serta meluas ke daerah-daerah.

Demonstrasi mahasiswa menuntut mundurnya Presiden Soeharto semakin menguat. Mulai 18 Mei 1998, gedung DPR/MPR diduduki oleh ribuan mahasiswa. Pada hari tersebut, pimpinan MPR juga mengeluarkan pernyataan meminta pengunduran diri Soeharto. Presiden Soeharto mengumumkan pernyataan berhenti pada 21 Mei 1998 yang diikuti dengan pengambilan sumpah Wakil Presiden B.J. Habibie sebagai Presiden di hadapan Pimpinan Mahkamah Agung (MA) sesuai dengan Pasal 8 UUD 1945. Berhentinya Presiden Soeharto tersebut menandai era baru, yaitu era reformasi.

Sebagai respon terhadap kondisi politik nasional tersebut, dilaksanakan Sidang Istimewa (SI) MPR 1998. Salah satu hasil dari SI MPR adalah Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara yang mengamanatkan penyelenggaraan pemilihan umum selambat-lambatnya Juni 1999. Perubahan terhadap materi UUD 1945 dapat dikatakan telah dirintis pada SI MPR 1998 ini, yaitu dengan adanya Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia dan Ketetapan MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Hal itu secara tidak langsung telah mengubah dan menambah materi UUD 1945. Namun demikian pada SI tersebut telah dihasilkan ketetapkan yang memberikan jalan untuk Perubahan UUD 1945, yaitu Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum.

Untuk pelaksanaan pemilihan umum 1999, MPR membuat Ketetapan Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Salah satu ketentuan yang diubah adalah Pasal 3 Ayat (1) yang semula menyatakan bahwa pemilihan umum diikuti oleh tiga organisasi kekuatan politik, yaitu Golongan Karya, PDI, dan PPP, menjadi sebagai berikut.

> (1) Pemilihan Umum yang dimaksud dalam Ketetapan ini diikuti oleh partai-partai politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama.

Untuk melaksanakan Pemilu 1999, dibuat UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, serta UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Pemilihan umum dilaksanakan pada 7 Juni 1999 yang diikuti oleh 48 partai politik. Terdapat 21 partai yang memperoleh kursi di DPR. Partai-partai yang mendapatkan kursi di atas 10 adalah PDIP (153), Golkar (120), PPP (58), PKB (51), PAN (34), dan PBB (13). MPR pertama di masa reformasi adalah MPR yang terbentuk sebagai hasil dari pemilihan umum 1999 ini dengan sistem multipartai. Selain itu, komposisi MPR juga mengalami perubahan. Anggota dari unsur TNI/Polri yang semula 75 orang berkurang menjadi menjadi 38 orang. Anggota dari Utusan Golongan yang ditetapkan oleh KPU, namun nama-namanya ditentukan oleh setiap organisasinya sendiri. Sedangkan Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Provinsi.

Walaupun terjadi pergantian kekuasaan, namun langkah untuk menjalankan agenda reformasi tetap berjalan. Di antaranya adalah dilaksanakannya perubahan terhadap UUD 1945 yang merupakan salah satu tuntutan reformasi. Semua fraksi dalam MPR hasil Pemilu 1999 mendukung dilakukannya perubahan UUD 1945, termasuk fraksi TNI/Polri.

Pada awal masa reformasi, sistem perwakilan yang dianut tetap berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan. Namun

demikian terdapat perkembangan praktik yang berbeda. Perkembangan tersebut dapat dilihat dari dua hal. Pertama adalah cara pengisian keanggotaan, dan penegasan kedudukan dan pelaksanaan tugas.

Perkembangan lain yang terjadi adalah adanya Sidang Tahunan MPR (ST MPR) berdasarkan Pasal 50 Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI. Dengan demikian, MPR memiliki agenda sidang sekali setiap tahun, di luar Sidang Umum (SU) MPR yang dilaksanakan sekali dalam lima tahun.

Salah satu agenda dalam ST MPR adalah Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Laporan tersebut merupakan konsekuensi kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Laporan tersebut selanjutnya dibahas dan diberikan rekomendasi kepada setiap lembaga tinggi negara.[19]

MPR hasil Pemilu 1999 melakukan Perubahan UUD 1945 dalam empat tahap, yaitu pada 1999, 2000, 2001, dan 2002. Berdasarkan hasil perubahan yang terakhir yang disahkan pada 2002 tersebut, MPR mengalami perubahan yang mendasar baik dari sisi susunan kelembagaan maupun dari sisi wewenang.

Dari sisi susunan kelembagaan, keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Dari sisi kedudukan, MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara, karena bukan lagi bertindak sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sebagai konsekuensi perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945. Wewenang MPR juga mengalami perubahan. Pasca Perubahan UUD 1945, wewenang MPR sesuai Pasal 3, Pasal 7B Ayat (6), dan Pasal 8 Ayat (2) dan (3) meliputi: (1) mengubah dan menetapkan UUD, (2) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, (3) memutus pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, dan (4) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

[19] Lihat Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2000, Ketetapan MPR No. X/MPR/2001, dan Ketetapan MPR No. VI/MPR/2002.

B. Majelis Permusyawaratan Rakyat

1. Perumusan MPR di BPUPK

Agenda utama sidang-sidang BPUPK adalah menyusun dasar negara Indonesia merdeka, terutama naskah undang-undang dasar. Salah satu materi yang dibahas adalah keberadaan lembaga permusyawaratan dan perwakilan rakyat. Usulan dibentuknya suatu lembaga yang mewakili seluruh bangsa Indonesia pertama kali dikemukakan oleh Muh. Yamin dalam Rapat Besar BPUPK yang dipimpin oleh Dr. Radjiman pada 11 Juli 1945. Yamin mengusulkan agar di atas Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara ada suatu lembaga yang memegang kekuasaan tertinggi sebagai wakil dari seluruh rakyat Indonesia. Yamin menjelaskan lembaga tersebut sebagai berikut.

> Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia dipduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi juga oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak.[20]

Sedangkan Soepomo yang menjadi pemimpin Panitia Kecil Perancang UUD pada 13 Juli 1945 dalam Rapat Besar Panitia Perancang UUD yang dipimpin Soekarno menyampaikan usulan dibentuk Badan Permusyawaratan Rakyat. Usulan tersebut tertuang dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD yang berbunyi sebagai berikut.

> *Souvereiniteit* berada di tangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh Badan Permusyawaratan Rakyat.

Namun, pada rancangan UUD yang kedua, sebutan Badan Permusyawaratan Rakyat (BPR) telah berubah menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Selain itu, istilah *Souvereiniteit* juga diubah menjadi "kedaulatan." Pasal 1 Ayat (2) berbunyi sebagai berikut.

> Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan

[20] *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI); Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI); 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945,* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998), hlm. 203.

sepenuhnya oleh Majelis Permusyaratan Rakyat.[21]

Selain itu, pada rancangan kedua terdapat penambahan pasal yang mengatur kewenangan MPR, yaitu Pasal 17 yang berbunyi:

BAB VI

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 17

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dengan utusan-utusan daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam 5 tahun di ibukota negara.

(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.

Pasal 18

Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada Haluan Negara

Ketiga Pasal yang tercantum dalam rancangan UUD kedua tersebut, oleh Soepomo dijelaskan sebagai berikut.

> Ayat 2 dari pasal tersebut mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."
>
> Kedaulatan adalah di tangan rakyat, yang menjelma dalam "Majelis Permusyawaratan Rakyat." Dengan lain perkataan

[21] *Ibid.,* hlm. 336.

> Majelis Permusyawaratan Rakyat, ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis itu sebagai penjelmaan seluruh rakyat harus dibentuk sedemikian, sehingga seluruh rakyat seluruh daerah dan seluruh golongan mempunyai wakil dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat, yang memegang kedaulatan negara. Sudah tentu, badan yang begitu besar jumlah anggotanya tidak bisa dan juga tidak perlu bersidang saban hari. Majelis itu menurut ayat 2 dari Pasal 17 akan bersidang sedikit-dikitnya sekali dalam 5 tahun di ibukota negara. Sedikit-dikitnya, jadi kalau perlu dalam 5 tahun tentu boleh bersidang lebih dari satu kali.
>
> Pekerjaan Majelis ditegaskan dalam Pasal 18:
>
> "Majelis permusyawaratan rakyat menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara."
>
> Oleh karena Majelis Permusyawaratan memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas. Majelis ini bersidang 5 tahun sekali sedikit-dikitnya. Mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis Permusyawaratan Rakyat memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menetapkan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari. Jika perlu Majelis dapat merubah undang-undang dasar. Dengan sistem ini panitia yakin, bahwa undang-undang dasar senantiasa dapat disesuaikan dengan aliran jaman.
>
> Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan rakyat, ialah Badan yang mengangkat Kepala Negara. Hendaknya Kepala Negara itu diberi gelar "Presiden." Majelis Permusyawaratan Rakyat mengangkat juga satu atau dua wakil presiden. Undang-undang dasar memberi kelonggaran, jikalau perlu dapat mengangkat dua wakil presiden. Ini tergantung daripada keadaan negara.[22]

Dua hari kemudian, tepatnya 15 Juli 1945 saat lanjutan pembahasan Rancangan UUD, Soekiman juga menyampaikan usulan agar pemilihan anggota MPR dilakukan secara langsung oleh rakyat. Soekiman menjelaskan sebagai berikut.

> Syahdan, setelah mempelajari dengan saksama rancangan Undang-Undang Negara kita tadi, maka sebagai

[22] *Ibid.,* hlm. 361-362.

kesimpulan terakhir saya menyatakan, bahasa rancangan ini bersistem sendiri, berbeda sistem dengan Undang-undang beberapa negara yang terkemuka di dunia ini, seperti Dai Nippon, Amerika, Perancis, dan lain-lainnya. Ini menjadi kekuatannya, menurut hemat saya, karena di dalam dapatlah digunakan pengalaman-pengalaman yang baik daripada sistem-sistem negara tersebut tadi. Misalnya, oleh karena Negara Indonesia berbentuk republik maka kedaulatan rakyat harus diakui sebagai asas pemerintahannya. Menilik tingkat kecerdasan masyarakat kita, maka buat sementara waktu kedaulatan rakyat tadi baru diwujudkan atau dijelmakan dalam sebuah badan saja dulu, yang dinamakan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pasal 17 bab 6, yang sedikitnya sekali dalam bersidang untuk:

a. memilih Presiden dan Wakil Presiden,
b. untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara, (Pasal 18).

Untuk lebih menegaskan kedaulatan Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka saya mengusulkan, supaya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ini, bahwa sebagai prinsip, pemilihan Majelis Pemilihan Rakyat harus langsung oleh rakyat. Jadi, saya usulkan supaya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai prinsip dipilih oleh rakyat langsung. Dalam pemandangan saya, maka kedaulatan Majelis Permusyawaratan itu paling sedikit sama kedudukannya dengan *Reichstag* Jerman, Konstitusi Weimar, Majelis Rendah Dai Nippon atau *Tweede Kamer* dari *Staten-generaal* Belanda; ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar masing-masing negeri itu bahwa badan-badan perwakilan itu langsung dipilih oleh rakyat. Karena Majelis Permusyawaratan Rakyat itu tak dapat dibubarkan dalam bentuk konstruksi rancangan ini, maka Dewan Perwakilan Rakyat, ialah karena pekerjaannya hanya membuat undang-undang biasa, *organieke wet* (Pasal 20-21). Supaya ada sedikit garis atau sistem yang praktis, mengenai soal kekuasaan kedaulatan rakyat, maka saya mengusulkan supaya Dewan Perwakilan Rakyat disusun oleh dan daripada anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian ada 2 badan yang menjadi mandataris atau kuasa kedaulatan rakyat itu, yakni Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk menyingkirkan keadaan-

> keadaan keruh yang mungkin timbul dalam perjuangan pemilihan, seperti seringkali sungguh menyala-nyala di negeri lain, dan menilik tingkat kecerdasan rakyat kita, maka saya mufakat sekali Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 4), dan buat sementara waktu tidak langsung oleh rakyat. Dengan kedudukan Presiden sebagai pembuat undang-undang biasa bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan para Menteri-menteri bertanggung jawab terhadap Presiden dan tidak kepada Dewan Perwakilan rakyat, maka pemerintah secara *parlementaire democratie* Eropa tidak terpakai. Saya sendiri amat setuju (Pasal 3). Dengan konstruksi demikian, maka terjaminlah tetap langsungnya *stabiliteit* pemerintahan yang sungguh menjadi syarat mutlak untuk membentuk negara baru.[23]

Terhadap usulan tersebut, mengenai aturan-aturan yang bersifat teknis pemilihan, Soepomo berpendapat sebagai berikut.

> Pertama usul dari Tuan Soekiman terhadap cara pemilihan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat, Panitia tetap berpendirian bahwa cara yang lebih baik diatur dalam undang-undang, tidak dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar karena tadi dikemukakan bahwa Undang-Undang Dasar disebut harus sesupel-supelnya, memuat aturan yang pokok; yang diuraikan itu sudah tentu tercatat dalam *verslag* dalam pembicaraan hari ini. Ini tentu akan diperingati untuk kemudian kalau membentuk Undang-Undang. Kedua tentang pemilihan. Hal-hal yang tidak begitu istimewa tidak perlu masuk Undang-Undang Dasar...[24]

Pada rancangan UUD ketiga yang disampaikan kepada BPUPK pada 16 Juli 1945 yang akhirnya disetujui menjadi UUD 1945 ketentuan tentang MPR adalah sebagai berikut.

23 *Ibid.,* hal 311-312.

24 *Ibid.,* hlm. 313.

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

(1) Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik.

(2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

BAB II

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.

(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara.

2. Pembentukan MPRS Pada Masa Demokrasi Terpimpin

Kewenangan MPR mengalami pasang surut seiring dengan pemberlakuan konstitusi di Indonesia. Berdasarkan UUD 1945 yang ditetapkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945, ketentuan tentang MPR diatur dalam Pasal 1 Ayat (1), serta

secara khusus dalam Bab II Pasal 2 dan Pasal 3 UUD 1945. Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa MPR adalah pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, sedangkan berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 UUD 1945 MPR memiliki wewenang menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara, serta memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Seperti telah diuraikan pada bab kedua, MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. DPR adalah lembaga perwakilan, sedangkan utusan daerah-daerah dan golongan-golongan bukan merupakan lembaga tersendiri, tetapi merupakan komponen keanggotaan MPR di samping anggota DPR.

Namun demikian, lembaga MPR baru terbentuk setelah berlakunya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang salah satu isinya adalah membentuk MPRS. Presiden pada 22 Juli 1959 mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1959 tentang Pembentukan MPRS. Keanggotaan MPRS mengalami beberapa kali perubahan seiring dengan pembekuan DPR melalui Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 dan pembentukan DPRGR melalui Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1959.

MPRS yang dibentuk pertama kali tersebut melakukan persidangan 3 kali, yaitu pada tahun 1960, 1963, dan 1965. Ketetapan-ketetapan yang dihasilkan oleh MPRS pada masa sidang tersebut di antaranya adalah:

a. Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara;
b. Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup;
c. Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai pedoman bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan.

3. Masa Orde Baru

Pasca peristiwa G30S/PKI, MPRS mengalami perubahan dari sisi keanggotaan karena adanya pembersihan anggota DPRGR dari unsur-unsur PKI. Pimpinan DPRGR membekukan keanggotaan DPRGR dari fraksi PKI melalui Keputusan Pimpinan DPRGR Nomor 10/Pimp/I/65-66 dan Keputusan Nomor 13/Pimp/I/1965-1966. MPR pada masa ini melaksanakan tiga kali persidangan, yaitu pada 1966, 1967, dan 1968. Ketetapan-ketetapan yang dihasilkan di antaranya adalah.

a. Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPR;
b. Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan RI;
c. Ketetapan MPRS No. XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan, dan Kekaryaan;
d. Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara RI bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunisme/ Marxisme, Leninisme;
e. Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno;
f. Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan Nomor IX/ MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia;

Pembentukan MPR pada masa Orde Baru selanjutnya dilakukan melalui pemilihan umum yang untuk pertama kali diselenggarakan pada 5 Juli 1971 berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 1969. Pemilihan umum diikuti dengan SU MPR. Hal itu dilakukan lima tahun sekali hingga pemilihan umum 1997. Sepanjang Orde Baru, MPR telah melaksanakan enam

kali Sidang Umum, yaitu pada 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, dan 1998. Pada tiap-tiap SU MPR terdapat Ketetapan yang selalu dihasilkan, yaitu tentang tata Tertib MPR, tentang Pertanggungjawaban Presiden, tentang GBHN, tentang Pemilu, tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang, tentang Pengangkatan Presiden, serta tentang Pengangkatan Wakil Presiden. Selain ketetapan-ketetapan tersebut, beberapa ketetapan lain yang dihasilkan MPR selama masa Orde Baru di antaranya adalah sebagai berikut.

a. Ketetapan MPR RI Nomor: II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden RI;
b. Ketetapan MPR RI Nomor: VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara;
c. Ketetapan MPR RI Nomor: II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa);
d. Ketetapan MPR RI Nomor: III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara;
e. Ketetapan MPR RI Nomor: V/MPR/1998 tentang Pemberian Wewenang Khusus Kepada Presiden/ Mandataris MPR RI dalam rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional sebagai Pengamalan Pancasila.

4. Masa Reformasi

Sebagai bagian dari proses reformasi, MPR hasil pemilihan umum 1997 melakukan sidang istimewa pada November 1998. SI MPR 1998 menghasilkan beberapa ketetapan, di antaranya adalah sebagai berikut.

a. Ketetapan MPR RI Nomor: VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR RI Nomor: IV/MPR/1983 tentang Referendum;
b. Ketetapan MPR RI Nomor: XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;

c. Ketetapan MPR RI Nomor: XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI;
d. Ketetapan MPR RI Nomor: XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI;
e. Ketetapan MPR RI Nomor: XVII/MPR/1998 tentang HAM;
f. Ketetapan MPR RI Nomor: XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR RI Nomor: II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa) dan Penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara.

Pada masa reformasi, di samping sidang umum dan sidang istimewa, juga ditentukan adanya sidang tahunan MPR (ST MPR). Hal itu dituangkan dalam Pasal 50 Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI. Pada masa reformasi, dari 1999 hingga 2002 dilakukan satu kali SU, tiga kali ST, dan satu kali SI MPR.

Selain beberapa ketetapan MPR, pada masa reformasi juga disahkan Perubahan UUD 1945, masing masing Perubahan Pertama pada SU MPR 1999, Perubahan Kedua pada ST MPR 2000, Perubahan Ketiga pada ST 2001, dan Perubahan Keempat pada ST 2002. Agenda rutin ST MPR selain perubahan UUD 1945 adalah mendengar Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Selain itu, beberapa ketetapan MPR yang dihasilkan di antaranya adalah.

a. Ketetapan MPR RI Nomor: IX/MPR/1999 tentang Penugasan BP MPR RI untuk Melanjutkan Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
b. Ketetapan MPR RI Nomor: III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.
c. Ketetapan MPR RI Nomor: V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.

d. Ketetapan MPR RI Nomor: VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri.
e. Ketetapan MPR RI Nomor: IX/MPR/2000 tentang Penugasan BP MPR RI untuk Melanjutkan Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
f. Ketetapan MPR RI Nomor: III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden RI Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden RI.
g. Ketetapan MPR RI Nomor: VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
h. Ketetapan MPR RI Nomor: VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
i. Ketetapan MPR RI Nomor: VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
j. Ketetapan MPR RI Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
k. Ketetapan MPR RI Nomor: XI/MPR/2001 tentang Perubahan atas Ketetapan MPR RI Nomor: IX/MPR/2000 tentang Penugasan BP MPR RI untuk Melanjutkan Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada ST MPR 2002, dihasilkan Ketetapan MPR Nomor: III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan ST MPR RI Tahun 2003 pada bulan Agustus 2003. ST MPR 2003 diselenggarakan untuk mendengar laporan lembaga-lembaga Tinggi Negara atas putusan Majelis dan untuk mengambil putusan atas peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan MPR. Hal itu terkait dengan perubahan kedudukan dan wewenang MPR berdasarkan hasil Perubahan UUD 1945.

Salah satu hasil ST MPR 2003 adalah Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI dari Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Di dalam Ketetapan MPR tersebut terdapat enam kategori status hukum Ketetapan MPR, yaitu:

1. Ketetapan MPRS dan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
2. Ketetapan MPRS dan MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu.
3. Ketetapan MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil Pemilu 2004.
4. Ketetapan MPRS dan MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.
5. Ketetapan MPR tentang Peraturan Tata Tertib MPR dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR hasil Pemilu 2004.
6. Ketetapan MPRS dan MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai di laksanakan.

C. Dewan Perwakilan Rakyat

1. Perumusan DPR dalam BPUPK

Ketentuan mengenai lembaga perwakilan berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan, pembahasannya dilakukan pada sidang-sidang BPUPK. Rancangan Undang-Undang Dasar disusun oleh Panitia Perumus, hasil Rumusan tersebut disampaikan kepada sidang BPUPK melalui salah satu anggota Panitia, yaitu Muh. Yamin. Pada sidang BPUPK, 11 Juli 1945, Muh. Yamin menyampaikan paparan mengenai lembaga perwakilan sebagai berikut.

> Majelis Permusyawaratan seluruh rakyatlah yang akan mengubah atau mengganti atau membuat Undang-Undang Dasar baru untuk negara kita. Tetapi sebelum permusyawaratan seluruh Indonesia ini berlaku, perlulah kita bentuk Dewan Perwakilan, yaitu menurut susunan baru yang kita langsungkan dengan cara sederhana sekali.

Segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat duduk menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.[25]

Hasil pembahasan BPUPK selanjutnya disahkan menjadi UUD 1945 oleh PPKI. Ketentuan mengenai DPR diatur dalam Bab VII Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 sebagai berikut.

BAB VII

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 19

(1) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.

(2) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Pasal 20

(1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

(2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Pasal 21

(1) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang.

(2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

[25] *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)*, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998), hlm. 203.

Pasal 22

(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

2. Masa Awal Kemerdekaan

Berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, sebelum terbentuknya MPR, DPR, dan DPA kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan dibantu oleh sebuah Komite Nasional Pusat atau lebih sering disebut sebagai Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). KNIP selanjutnya berdasarkan Maklumat Nomor X menjalankan fungsi kekuasaan legislatif. Dengan demikian KNIP diakui sebagai lembaga perwakilan.

Perubahan selanjutnya terjadi pada 10 November 1945, ketika Badan Pekerja (BP) KNIP mengusulkan kepada Presiden adanya sistem pertanggungjawaban menteri-menteri negara kepada Parlemen, yaitu KNIP. Pengumuman BP KNIP pada 11 November 1945 menyatakan sebagai berikut.

> Seperti diketahui, maka dalam Undang-Undang Dasar kita tidak terdapat pasal, baik yang mewajibkan maupun yang melarang para menteri bertanggung jawab. Pada lain pihak pertanggungan jawab menteri kepada Badan Perwakilan Rakyat itu, adalah suatu jalan untuk memperlakukan kedaulatan rakyat. Maka berdasarkan alasan tersebut, Badan Pekerja mengusulkan kepada Presiden untuk mempertimbangkan adanya pertanggungan jawab itu dalam susunan Pemerintahan.

Usulan tersebut merupakan perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Usulan itu mengubah sistem pemerintahan yang semula cenderung bersifat presidensial,

dari sisi kedudukan menteri di bawah Presiden, menjadi sistem parlementer. Namun, Presiden menerima usul BP KNIP tersebut dan mengeluarkan Maklumat Pemerintah 14 November 1945. KNIP menjalankan fungsi sebagai lembaga perwakilan sepanjang berlakunya UUD 1945 pada periode pertama hingga digantikan dengan Konstitusi RIS. KNIP tetap berdiri pada masa Konstitusi RIS, tetapi khusus di Negara Republik Indonesia Jogjakarta yang masih menggunakan UUD 1945.

3. Masa Konstitusi RIS

Sistem perwakilan menurut Konstitusi RIS menganut sistem dua kamar (*bicameral*), yang meliputi perwakilan politik dan perwakilan kewilayahan. Hal itu diwujudkan dalam lembaga Senat RIS dan Dewan Perwakilan Rakyat.

DPR berdasarkan Konstitusi RIS terdiri atas 146 orang yang mewakili unsur partai politik di setiap negara/daerah bagian dengan perincian: (1) Republik Indonesia 49 orang; (2) Indonesia Timur 15 orang; (3) Jawa Timur 15 orang; (4) Madura 5 orang; (5) Pasundan 21 orang; (6) Sumatera Utara 4 orang; (7) Sumatera Selatan 4 orang; (8) Jawa Tengah 12 orang; (9) Bangka 2 orang; (10) Belitung 2 orang; (11) Riau 2 orang; (12) Kalimantan Barat 4 orang; (13) Dayak Besar 2 orang; (14) Banjar 3 orang; (15) Kalimantan Tenggara 2 orang; dan (16) Kalimantan Timur 2 orang.[26] Penunjukan anggota DPR dilakukan oleh negara-negara bagian.

DPR-RIS dan Senat bersama-sama pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan. Selain melakukan kekuasaan perundang-undangan, DPR-RIS berwenang pula mengontrol pemerintah. Namun posisi Presiden tidak dapat diganggu gugat. Para menteri bertanggung jawab kepada DPR atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Tetapi DPR tidak dapat menjatuhkan menteri (pemerintah). DPR-RIS disahkan pada 28 Februari

[26] B.N. Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 90.

1950, yang berarti hanya berlaku kurang dari 6 bulan sebelum kembali pada negara kesatuan pada 17 Agustus 1950. Dalam masa kerja DPR-RIS yang 6 bulan, telah berhasil mensahkan 7 buah undang-undang.[27]

4. Masa UUDS 1950

Berdasarkan UUDS 1950 Pasal 56, DPR yang baru dibentuk mewakili seluruh seluruh rakyat Indonesia yang terdiri atas sejumlah anggota yang besarnya ditetapkan berdasarkan perhitungan setiap 300.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil. Adapun golongan kecil (minoritas) Tionghoa, Eropa, dan Arab mempunyai wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan berturut-turut sekurang-kurangnya sembilan, enam, dan tiga anggota.[28]

Untuk pertama kali selama DPR hasil pemilu belum terbentuk, ditentukan bahwa DPR terdiri atas ketua, wakil-wakil ketua, dan anggota DPR Republik Indonesia Serikat serta ketua dan wakil ketua, anggota Senat RIS; ketua, wakil-wakil ketua dan anggota-anggota BP KNIP; serta ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Pertimbangan Agung (DPA) RI.[29] Adapun alasan pengikutsertaan DPA RI di DPRS karena Dewan itu adalah sebuah Dewan Pusat yang telah biasa memberi nasihat kepada pemerintah RI tentang haluan politik pemerintah dan tentang tindakan legislatif.[30]

Ditetapkan jumlah anggota DPRS adalah 236 orang, yaitu 148 anggota dari Dewan Perwakilan Rakyat RIS, 29 anggota dari Senat RIS, 46 anggota dari BP KNIP dan 13 anggota dari DPA RI-Yogyakarta.[31] DPRS adalah badan pembentuk undang-undang bersama-sama dengan pemerintah.

Pasal 83 Ayat (2) UUDS menentukan bahwa para menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik

---

27 *Ibid.,* hlm.. 91.

28 *Ibid.*, hlm. 93. Lihat pula Undang-Undang Dasar Sementara Pasal 58 Ayat (1).

29 Pasal 77 Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

30 B.N. Marbun, *Op. Cit.* hlm. 94.

31 *Ibid.,* hlm. 94.

bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Ketentuan ini berarti bahwa DPR berhak dan berkewajiban senantiasa mengawasi segala perbuatan pemerintah. Pemerintah tidak mengambil tindakan yang tidak mendapat persetujuan dari DPR. Dalam hal ini, yaitu jika kebijaksanaan seorang menteri atau satu kabinet tidak disetujui oleh DPR, maka DPR dapat memaksa menteri atau kabinet yang bersangkutan meletakkan jabatannya.

Sesuai dengan ketentuan di dalam UU No.7/1953 tentang Pemilu maka pada 29 September 1955 diadakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR.[32] Keanggotaan DPR hasil Pemilu 1955 sesuai dengan ketentuan UU No. 7 tahun 1953 tentang Pemilu adalah 272 orang.[33]

5. Masa Demokrasi Terpimpin

Setelah Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan berlakunya kembali UUD 1945, DPR hasil Pemilu 1955 diganti dengan DPRGR melalui Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1959. Anggota DPRGR terdiri atas golongan politik 130 orang, golongan karya 152 orang, dan 1 orang wakil Irian Barat. Keseluruhannya adalah 283 orang.

Sesuai dengan konstitusi yang berlaku, yaitu UUD 1945, tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR. Jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Anggota-anggota DPR berhak memajukan rancangan undang-undang. Jika rancangan tersebut meskipun disetujui DPR tetapi tidak disahkan Presiden, maka rancangan tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

[32] *Ibid.*, hlm. 95.

[33] *Ibid.*, hlm. 102

6. Masa Orde Baru

Setelah terjadinya peristiwa G30S/PKI, dilakukan pembersihan lembaga-lembaga negara dari unsur-unsur PKI. Pada 9 Februari 1966, DPR menerima surat Presiden berisi 414 anggota DPR yang kurang lebih 300 dari jumlah tersebut adalah orang baru, terutama dari golongan karya yang kemudian membentuk Fraksi Karya Pembangunan (FKP).[34] Kewenangan yang dimiliki oleh DPR sama dengan DPR periode sebelumnya mengingat ketentuan yang berlaku adalah sama, yaitu UUD 1945.

Dalam rangka pengisian keanggotaan lembaga negara MPR, DPR, dan DPRD-DPRD maka MPRS melalui Ketetapan Nomor XI/1966 memerintahkan melaksanakan pemilihan umum paling lambat 5 Juli 1968. Akan tetapi ternyata pemerintah dan DPRGR tidak dapat menyelesaikan Undang-Undang yang akan menjadi landasan pelaksanaan pemilihan itu. Untuk mengubah Ketetapan Nomor XI/MPRS/1966 tersebut, MPRS kembali melaksanakan Sidang Umum ke-V tahun 1968. Salah satu ketetapan yang dihasilkan adalah Ketetapan Nomor XLII/MPRS/1968 yang mengamanatkan pelaksanaan pemilihan umum selambat-lambatnya pada 5 Juli 1971.

Akhirnya, UU tentang Pemilihan Umum dapat dibentuk, yaitu UU Nomor 15 Tahun 1969. Dalam Penjelasan UU Nomor 15 Tahun 1969 yang telah beberapa kali mengalami perubahan sampai Pemilu 1997, disebutkan bahwa untuk pemilihan DPR dan DPRD dipakai sistem perwakilan berimbang dengan *stelsel* daftar. Dengan demikian maka besarnya/kekuatan perwakilan organisasi dalam DPR dan DPRD adalah sejauh mungkin berimbang dengan besarnya dukungan pemilih.

Berdasarkan UU 15 Tahun 1969 tiap 400.000 penduduk mempunyai 1 (satu) wakil di DPR. Di sisi lain, Pasal 5 UU Nomor 15 Tahun 1969, jo UU Nomor 1 Tahun 1985, yang berbunyi:

(1) Jumlah wakil tiap daerah pemilihan sekurang-kurangnya sama dengan jumlah Daerah Tingkat II yang ada dalam daerah pemilihan yang bersangkutan.

[34] Lihat A. H. Nasution, *Bisikan Nurani Seorang Jenderal*, (Djakarta: Seruling Mas, 1967).

(2) Tiap Daerah Tingkat II sekurang-kurangnya mempunyai seorang wakil.

Dengan rumusan di atas berarti ketentuan bahwa tiap 400.000 penduduk mempunyai satu wakil di DPR mendapat variasi bahwa tiap Daerah Tingkat II sekurang-kurangnya mempunyai seorang wakil, walau pada kenyataannya banyak Daerah Tingkat II di luar Pulau Jawa berpenduduk kurang dari 400.000 orang. Selanjutnya berdasar Pasal 6 UU Nomor 1 Tahun 1985, ditetapkan jumlah anggota DPR yang dipilih dalam pemilihan umum di Jawa ditentukan seimbang dengan jumlah anggota yang dipilih di luar Jawa.

Dengan demikian perwakilan merupakan kombinasi antara banyaknya penduduk di Daerah Tingkat I dan jumlah wakil dalam tiap daerah pemilihan sekurang-kurangnya sama dengan jumlah Daerah Tingkat II, yang ada dalam daerah pemilihan yang bersangkutan. Hal itu diharapkan dapat tercapai keseimbangan antara wakil-wakil yang berasal dari Pulau Jawa dengan Luar Jawa.[35]

7. Masa Reformasi

Pada awal masa reformasi pembentukan DPR dilakukan melalui Pemilu 1999 berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan. Proses pemilihan umum tersebut dilakukan secara demokratis yang diikuti oleh 48 partai politik.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 19 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, ditetapkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Pasal 11 undang-undang tersebut menyatakan bahwa pengisian keanggotaan DPR didasarkan pada hasil pemilihan umum dan pengangkatan. Dalam Pasal tersebut juga ditentukan bahwa anggota DPR berjumlah 500 orang yang terdiri atas 462 anggota partai politik hasil pemilihan umum dan 38 anggota ABRI yang diangkat. Dengan demikian pada 1999, masih terdapat anggota DPR yang melalui pengangkatan.

[35] B.N.Marbun, *Op. Cit.,* hlm. 66.

Melalui perubahan UUD 1945 terutama pada Perubahan Pertama pada 1999 dan Perubahan Kedua pada 2000, terjadi perubahan keanggotaan, susunan, kedudukan, dan wewenang DPR. Dari sisi keanggotaan, ditegaskan dalam Pasal 19 Ayat (1) UUD 1945 bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Dengan demikian untuk DPR periode 2004 dan selanjunya tidak ada lagi anggota yang melalui pengangkatan seperti periode-periode sebelumnya. Anggota DPR dapat diberhentikan dari keanggotaannya dengan syarat dan tata cara yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

Perubahan mendasar mengenai DPR adalah dari sisi kekuasaan yang dimiliki oleh DPR. Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Perubahan UUD 1945 juga menegaskan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Selain itu juga ditentukan hak-hak yang dimiliki oleh DPR dan anggota DPR. Hak yang dimiliki DPR meliputi hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Sedangkan anggota DPR memiliki hak-hak yang meliputi hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

D. Perwakilan Daerah Di Indonesia

1. Senat RIS

Keterwakilan daerah sebagai institusi perwakilan tersendiri pernah ada dalam ketatanegaraan Indonesia pada masa berlakunya Konstitusi RIS. Sistem perwakilan menurut Konstitusi RIS menganut sistem dua kamar, yang meliputi perwakilan politik dan perwakilan kewilayahan. Hal itu diwujudkan dalam lembaga Senat RIS dan DPR. Senat RIS anggotanya berjumlah 32 orang. Senat mewakili daerah-daerah bagian.[36] Setiap daerah bagian mempunyai dua anggota dalam Senat.[37] Setiap anggota Senat mengeluarkan satu suara dalam Senat.[38] Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh Pemerintah daerah-daerah bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi.[39] Presiden mengangkat Ketua Senat dari anjuran yang dimajukan oleh Senat dan yang memuat sekurang-kurangnya dua orang, baik dari anggotanya sendiri maupun tidak.[40] Ketua bukan anggota mempunyai suara sebagai penasihat.

Senat di samping melakukan kekuasaan legislatif (terbatas) berfungsi pula sebagai majelis penasehat bagi Pemerintah. Pemerintah mendengar Senat tentang segala hal yang dianggap perlu oleh Pemerintah, bahkan pemerintah berkewajiban mendengar tentang urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian dalam hubungan RIS dengan daerah-daerah bagian. DPR-RIS dan Senat bersama-sama pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan. Selain melakukan kekuasaan perundang-undangan, DPR-RIS berwenang pula mengontrol pemerintah.

---

36 Pasal 80 Ayat (1) Konstitusi RIS.

37 Pasal 80 Ayat (2) Konstitusi RIS.

38 Pasal 80 Ayat (3) Konstitusi RIS.

39 Pasal 81 Ayat (1) Konstitusi RIS.

40 Pasal 85 Ayat (1) Konstitusi RIS.

Pemerintah berkewajiban pula mendengar Senat tentang segala rancangan Undang-undang darurat. Senat juga dapat memberi nasihat-nasihat kepada Pemerintah atas kehendaknya sendiri mengenai segala hal yang dianggap perlu. Senat dapat meminta keterangan-keterangan dari Pemerintah, baik dengan lisan maupun tulisan.[41]

2. Utusan Daerah

Berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan, DPD belum dikenal. Namun demikian, terdapat unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR. Hal itu diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang". Dengan demikian perwakilan daerah diwujudkan dalam wadah Utusan Daerah sebagai salah satu unsur dari keanggotaan MPR

3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Mengenai DPD, yang menjadi gagasan dasar pembentukannya adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang berkaitan dengan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa yang lalu ternyata telah mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Lahirnya tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah indikator yang paling nyata dari ketidakpuasan itu. Untuk itu dibentuk DPD yang anggotanya juga dipilih secara langsung melalui pemilihan umum sebagai representasi daerah dalam keanggotaan MPR.

[41] *Seperembat abad DPR RI*., *Op Cit.*, hlm. 101.

BAB III
PERUBAHAN UUD 1945 TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Proses pembahasan mengenai MPR dilakukan mulai dari Perubahan Pertama UUD 1945 pada 1999 hingga Perubahan Keempat UUD 1945 pada 2002. Rumusan perubahan tentang MPR disahkan pada Perubahan Ketiga pada 2001 dan Perubahan Keempat pada 2002. Perubahan tersebut dilakukan oleh semua elemen bangsa yang terwakili dalam MPR, yang meliputi partai politik, TNI/Polri, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan mengenai MPR adalah sebagai berikut.

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

(2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

BAB II

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan

utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.

(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara.

A. Pembahasan Pada Perubahan Pertama

Perubahan UUD 1945 mulai dilakukan dalam SU MPR 1999. Dalam rangka menyiapkan bahan permusyawaratan dalam SU MPR 1999 pada 14 sampai 21 Oktober 1999, dibentuk BP MPR melalui Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 7/PIMP./1999 tentang Pembentukan BP MPR RI, yang terdiri atas 90 orang anggota. Pembentukan BP MPR tersebut disahkan pada Rapat Paripurna SU MPR 1999 Ke-6 bertanggal 4 Oktober 1999.

Pembicaraan tentang MPR sebagai salah satu materi Perubahan UUD 1945 dalam SU MPR 1999 telah dimulai pada Rapat BP MPR RI Ke-2 dengan agenda sidang Pemandangan Umum Fraksi tentang Materi Sidang Umum MPR. Sidang tersebut diselenggarakan pada 6 Oktober 1999 dipimpin oleh Ketua MPR/Ketua BP MPR, M. Amien Rais.

Urutan pemandangan umum fraksi-fraksi MPR sebagaimana dikemukakan oleh pimpinan sidang adalah Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), Fraksi Partai Golongan Karya (F-PG), Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-KB), Fraksi Reformasi (F-Reformasi), Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB), Fraksi Partai Kesatuan Kebangsaan Indonesia (F-KKI), Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (F-PDU).

Selanjutnya Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), Fraksi TNI/ Polri (F-TNI/Polri), dan Fraksi Utusan Golongan (F-UG). Dalam pemandangan umum tersebut, sebagian fraksi-fraksi masih mengemukakan tentang perlunya perubahan UUD 1945. Fraksi-fraksi belum mengemukakan secara khusus tentang detil materi perubahan, termasuk tentang MPR.

Pemandangan Umum pertama oleh F-PDIP diwakili oleh Widjanarko Puspoyo mengusulkan agar amendemen UUD 1945 dilakukan melalui Ketetapan MPR. Usulan tersebut sebagai berikut.

> Adalah Panitia Ad Hoc III yang membahas mengenai amendemen Undang-Undang Dasar 1945. Dalam panitia ini kami mengusulkan untuk membentuk Ketetapan MPR tentang pembatasan kekuasaan Presiden, pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat, pemberdayaan Mahkamah Agung, pemberdayaan Badan Pemeriksa Keuangan, pemberdayaan daerah dalam rangka otonomi dan desentralisasi serta penegasan tugas dan fungsi Dewan Pertimbangan Agung.[42]

Pemandangan Umum selanjutnya oleh F-PG melalui juru bicaranya, Tubagus Haryono mengemukakan pandangan fraksinya mengenai materi yang perlu dan mendesak untuk dibahas.

> ... Fraksi Partai Golongan Karya berpandangan bahwa materi-materi yang perlu dan mendesak dibahas di dalam Rapat Badan Pekerja ini adalah Garis-Garis Besar Haluan Negara, Ketetapan-ketetapan *non* GBHN, Amendemen Undang-Undang Dasar 1945.[43]

F-KB dengan juru bicara Abdul Kholiq Ahmad menyampaikan pemandangan umum mengenai materi Perubahan UUD 1945 sebagai berikut.

> ...yang terakhir Saudara Pimpinan, adalah tentang Amendemen Undang-Undang Dasar 1945.

---

[42] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 17.

[43] *Ibid.,* hlm. 18.

> Ada tiga hal penting yang kami ingin agendakan dalam perbincangan Sidang Badan Pekerja, yaitu adalah yang berkait dengan pembatasan kekuasaan Presiden.
>
> Lalu yang kedua, tentang optimalisasi lembaga tertinggi dan tinggi negara, terutama MPR dan DPR.
>
> Kemudian yang ketiga, adalah mengenai independensi lembaga-lembaga peradilan...[44]

Adapun F-Reformasi dengan juru bicaranya Muhammadi berpandangan mengenai materi yang perlu dibahas sebagai berikut.

> Kami mengidentifikasikan ada 18 butir yang akan kita kemukakan dalam amendemen Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Tapi di dalam waktu seminggu yang akan datang ini kami hanya akan mengusulkan empat untuk dibahas secara tuntas, yaitu:
>
> pertama, mengenai peningkatan wewenang lembaga tertinggi negara MPR.
>
> Pembatasan kekuasaan Presiden dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.
>
> Ketiga, peningkatan wewenang lembaga parlemen DPR.
>
> Dan keempat peningkatan wewenang lembaga kehakiman, Mahkamah Agung. [45]

Pemandangan umum F-PBB dikemukakan oleh juru bicaranya, Hamdan Zoelva. Tentang materi Perubahan UUD 1945 F-PBB berpandangan sebagai berikut.

> Kemudian *yang kedua*, hal yang paling penting yang lain adalah masalah amendemen Undang-Undang Dasar 1945. Amendemen ini pada intinya yang paling mendesak adalah menyangkut tiga hal, yaitu mengenai lembaga tertinggi negara. Kemudian mengenai lembaga kepresidenan. Kemudian mengenai Dewan Perwakilan Rakyat, mengenai Mahkamah Agung, Dewan Pertimbangan Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan...[46]

Vincent Radja, juru bicara F-KKI menyampaikan pemandangan umum mengenai materi Perubahan UUD 1945 sebagai berikut.

---

[44] *Ibid.*, hlm. 19.

[45] *Ibid.*, hlm. 20.

[46] *Ibid.*, hlm. 21.

> ... amendemen tersebut untuk memulai *checks and balances* adalah melaksanakan perubahan Tap MPR No. III Tahun 1978 menyangkut: pertama, Presiden bukan satu-satunya Mandataris MPR karena semua lembaga tinggi negara adalah Mandataris MPR juga dan akuntabilitas terhadap rakyat.
>
> Khusus dengan Mahkamah Agung memang mempunyai kebebasan, namun masalah-masalah tertentu, harus dikonsultasikan dengan MPR...[47]

Pemandangan umum F-PDU disampaikan oleh Asnawi Latief sebagai juru bicara. Mengenai MPR sebagai materi perubahan UUD 1945, pendapat F-PDU adalah sebagai berikut.

> ... Ada 18 ruang lingkup yang diusulkan untuk dibicarakan dalam amendemen Undang-Undang Dasar 1945 ini.
>
> Pertama, bentuk kedaulatan, sistem Pemilu.
>
> Kedua, peningkatan bentuk wewenang lembaga tertinggi negara MPR, entah apa namanya nanti, sebab ada usul ada Dewan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat. Apakah kedua ini merupakan satu *assembly*...[48]

Selanjutnya, pemandangan umum F-PPP disampaikan oleh juru bicaranya, Lukman Hakim Saifuddin. Dalam pemandangan umum tersebut dikemukakan hal-hal yang menjadi substansi perubahan UUD 1945, sebagai berikut.

> ...Oleh karena itu perubahan substansi dari amendemen tersebut harus dapat menciptakan struktur kekuasaan negara yang lebih berimbang dalam kehidupan berbangsa dan bernegara secara demokratis.
>
> Untuk mencapai keseimbangan itu, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan telah menyiapkan beberapa pokok-pokok materi tentang perubahan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Beberapa hal perlu dibenahi dalam amendemen batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 khususnya yang mengatur tentang Pemilu Majelis Permusyawaratan Rakyat, kekuasaan pemerintahan negara, kementerian negara, pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, hak asasi, dan perekonomian negara.[49]

---

47 *Ibid.*, hlm. 23.

48 *Ibid.*, hlm. 24.

49 *Ibid.*, hlm. 26.

Selanjutnya, F-PDKB dengan juru bicaranya Gregorius Seto Harianto menyampaikan pemandangan umum mengenai materi perubahan UUD 1945 yang dikemukakan sebagai berikut.

> Di dalam kerangka penataan sistem pemerintahan atau sistem MPR, MPR terdiri dari DPR dan ditambah utusan daerah, Utusan Golongan. Sekarang ini kami usulkan untuk terdiri dari DPR dan Dewan Utusan Daerah. Utusan Golongan kita hapuskan. Semua anggota DPR dan Dewan Utusan Daerah dipilih langsung dalam Pemilu...[50]

Sementara itu, F-TNI/Polri dengan juru bicaranya, Taufiqurrahman Ruki dalam pandangan umumnya mengusulkan sebagai berikut.

> ...Fraksi TNI mengusulkan agar Badan Pekerja menyusun Rancangan Ketetapan MPR RI tentang Perubahan dan Tambahan terhadap Ketetapan MPR RI Nomor III/ MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan atau Lembaga Tinggi Negara...[51]

Kemudian F-UG yang diwakili oleh juru bicaranya, Valina Singka Subekti menyampaikan pandangan umumnya mengenai substansi amendemen sebagai berikut.

> ...Adapun substansi amendemen Undang-Undang Dasar 1945 itu meliputi:
>
> ...
>
> Penegasan adanya pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, Utusan Daerah dan Presiden sebagai mekanisme konstitusional.[52]

Pembahasan selanjutnya mengenai rancangan perubahan UUD 1945 dilakukan oleh PAH III BP MPR RI. Rapat pertama PAH III dilaksanakan pada 7 Oktober 1999 dipimpin oleh Ketua PAH III, Harun Kamil dengan agenda penyampaian pengantar musyawarah dari fraksi-fraksi.

Di awal rapat, Ketua Rapat, Harun Kamil menyampaikan kembali pemandangan umum yang diberikan fraksi-fraksi pada

[50] *Ibid*., hlm. 27.

[51] *Ibid.,* hlm. 28.

[52] *Ibid.,* hlm. 29.

sidang sebelumnya mengenai amandemen UUD 1945 sebagai berikut.

> ...Kemudian, juga ada pengaturan tentang masalah lembaga-lembaga tinggi negara dan banyak hal mengenai masalah HAM yang perlu diperluas yang membuat latar belakang dan tujuannya adalah bagaimana supaya nanti dapat terciptanya suatu sistem politk yang demokratis yang kuat dan memberikan kesempatan adanya kedaulatan rakyat...[53]

F-PG dengan juru bicara Andi Mattalatta mengusulkan perubahan pasal-pasal tentang penguatan peran lembaga-lembaga tertinggi dan tinggi negara sebagai lembaga penyalur aspirasi rakyat dan pengontrol jalannya pemerintahan.

> ...Fraksi Partai Golongan Karya mengusulkan semua pasal-pasal yang menyangkut dua hal. Yang pertama adalah pembatasan kewenangan Presiden dan yang kedua pasal-pasal yang mempunyai semangat untuk meningkatkan peran, kualitas, kinerja dari lembaga-lembaga penyalur aspirasi rakyat dan lembaga-lembaga pengontrol jalannya pemerintahan. Seperti pasal-pasal yang menyangkut MPR, DPR, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, peningkatan peran Kejaksaan Agung dari lembaga pemerintahan menjadi lembaga negara, kalau disepakati...[54]

Pengantar musyawarah F-PPP disampaikan oleh Zain Badjeber yang di antaranya mengusulkan skala prioritas pembahasan sebagai berikut.

> ....kita memprioritaskan pembatasan kekuasaan pemerintahan, kemudian pemberdayaan lembaga-lembaga pengontrol dan sebagainya sudah mencakup seluruh batang tubuh. Barangkali terlalu banyak berdasar inventarisasi tadi. Mungkin kita bisa memilih terbatas dulu pada lembaga apa...[55]

Pengantar musyawarah F-KB disampaikan oleh Yusuf Muhammad. Dalam pengantar tersebut dikemukakan perlunya pemberdayaan lembaga kerakyatan sebagai berikut.

---

[53] *Ibid.*, hlm. 35.

[54] *Ibid.*, hlm. 37.

[55] *Ibid.*, hlm. 38.

> ...hal-hal yang sangat pokok ini, tadi sudah disinggung dari Fraksi Partai Golkar yaitu komitmen kita kepada pembatasan kewenangan, kemudian pemberdayaan lembaga-lembaga kerakyatan dan independensi dari lembaga-lembaga strategis...[56]

Materi perubahan mengenai MPR juga disampaikan dalam pengantar musyawarah F-PBB yang dikemukakan oleh juru bicaranya, Hamdan Zoelva.

> ... kita meninjau ulang seluruh lembaga. Pasal-pasal mengenai lembaga tertinggi negara yaitu MPR dan lembaga tinggi negara termasuk eksekutif, termasuk Mahkamah Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, BPK, dan DPA...[57]

Pengantar musyawarah F-TNI/Polri disampaikan oleh Hendi Tjaswadi. Dalam pengantar tersebut disampaikan mengenai pemberdayaan lembaga negara sebagai berikut.

> ...Kami berpendapat bahwa hal-hal yang didahulukan adalah masalah pembatasan dan kejelasan dari kekuasaan Presiden. Terutama menyangkut mengenai sebagai kepala negara, kepala pemerintahan/mandataris dan juga sebagai panglima tertinggi. Kemudian hal-hal lain yang merupakan pemberdayaan dari lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara...[58]

Pengantar musyawarah yang yang disampaikan oleh Asnawi Latief dari F-PDU mengemukakan mengenai pembahasan peningkatan wewenang MPR agar diprioritaskan.

> ...saya sependapat agar diprioritaskan kepada hal- hal yang sifatnya mendesak, antara lain, bagaimana meningkatkan wewenang lembaga tertinggi negara atau MPR. Apakah istilah MPR itu kita ubah, seperti *general assembly*.
>
> Sidang Umum itu sebetulnya, MPR-nya, gabungan dari Dewan Utusan Daerah yang mewakili daerah-daerah otonomi. Apakah nanti itu mewakili kabupaten, karena otonominya itu *heavy* kabupaten. Kemudian DPR itu betul-betul mewakili rakyat bukan mewakili ruang atau daerah di mana antara Jawa dan luar Jawa nilai kekursian

[56] *Ibid*. hlm. 38-39.

[57] *Ibid.,* hlm. 40.

[58] *Ibid.,* hlm. 42.

> satu kursi sangat berbeda. Menurut kami itu tidak adil. Itu namanya Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk daerah sudah terwakili oleh Dewan Utusan Daerah itu...[59]

Pada rapat tersebut, semua fraksi menyampaikan pengantar musyawarah, tetapi belum semua menyinggung materi pembahasan karena akan dibahas lebih lanjut pada rapat berikutnya. Setelah semua fraksi menyampaikan pengantar musyawarah, Ketua Rapat menawarkan prioritas pembahasan yang salah satunya adalah pemberdayaan lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara sebagai berikut.

> ... sebagian besar Fraksi setuju adanya prioritas atau masalah yang didahulukan untuk dibahas, yaitu tentu tentang memberdayakan lembaga tertinggi, lembaga tinggi negara, baik itu MPR, DPR, BPK, kemudian nanti MA dan ada usulan supaya Kejaksaan Agung menjadi lembaga negara bukan lagi lembaga atau pejabat umum. Kemudian yang kedua [ketiga], tentang pembatasan kekuasaan, tugas, dan wewenang Presiden...[60]

Setelah mencapai beberapa kesepakatan prioritas, rapat dilanjutkan dengan pembahasan materi Perubahan UUD 1945. Ketua Rapat, Harun Kamil, mengemukakan keberadaan MPR dan prinsip *trias politica* sebagai berikut.

> ...Sebagai pengantar, kalau boleh ada ahli tata negara, boleh mengoreksi saya, bahwa yang kita pertanyakan ini sistem Undang-Undang Dasar 1945 ini apakah murni *trias politika* dengan plus mengingat bahwa MPR adalah merupakan penjelmaan tertingggi daripada kedaulatan rakyat. Sebetulnya dengan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, dia mendistribusikan kewenangannya terhadap tiga, legislatif, eksekutif, dan yudikatif. *Nah*, yang berjalan selama ini terjadi semacam kurang pemisahan yang jelas sehingga Presiden pemegang eksekutif boleh bikin Undang-Undang...[61]

Pada rapat ini juga mulai mengemuka pendapat mengenai keanggotaan MPR yang seharusnya semuanya dipilih melalui pemilihan umum atau tidak ada lagi yang melalui

---

[59] *Ibid.,* hlm. 43.

[60] *Ibid.,* hlm. 44.

[61] *Ibid*., hlm. 58.

proses pengangkatan. Aberson M. Sihaloho dari F-PDIP mengusulkan agar Utusan Golongan dihilangkan. Selain itu, Aberson menyampaikan pandangannya mengenai keberadaan Utusan Daerah yang perlu dipilih secara langsung di daerahnya masing-masing sebagai berikut.

> ...kita juga ada kesepakatan bahwa semua Tap MPR harus dinyatakan tidak berlaku karena dia bukan peraturan perundangan yang berlaku publik. Hanya ada tiga Tap MPR. Tap MPR tentang penetapan Undang-Undang Dasar, Tap MPR tentang penetapan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara, bukan haluan negara dalam garis-garis besar, GBHN seperti selama ini, dan baru kemudian Tap MPR tentang Pemilihan atau Penetapan Presiden dan Wakil Presiden. Jadi hanya tiga Tap MPR dan Tap MPR ini bukan Peraturan Perundangan. Ini usul kami kongkritnya, baru kemudian mengenai pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat kita harus pergi kepada Pasal 2 Ayat (1) yang berbunyi:
>
> "MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan Golongan".
>
> Kami mengusulkan Utusan Golongan itu dihilangkan. Kenapa utusan daerah dan Golongan perlu dibuat sebagai penambah? Ini dibuat 54 tahun yang lalu. Tentu daerah dan golongan yang dibayangkan oleh Bapak-bapak pendiri negara kita 54 tahun yang lalu pasti berbeda, dengan daerah dan Golongan yang kita lihat sekarang. Ya inilah memang karena selama ini Pak Harto mengatakan, siapa mengubah Undang-Undang Dasar 1945 saya *gebuk*. Ya dari TNI/Polri atau ABRI juga mengatakan, siapa mengubah Undang-Undang Dasar 1945 berhadapan dengan ABRI. Ya inilah jadinya sekarang kita ini, tetapi sekarang kita semua sepakat TNI/Polri pun sudah sepakat untuk melakukan amendemen. *Nah*, jadi oleh karena anggota DPR yang dimaksudkan dalam Pasal 2 Ayat (1) ini memang sudah harus mewakili seluruh rakyat, seluruh daerah dan seluruh golongan. Makanya utusan daerah dan golongan itu hanya sebagai penambah.
>
> *Nah,* tapi utusan daerah ini perlu dikonkritkan. Tentu kalau yang dimaksudkan ini daerah ini adalah tingkat I. *Nah* ini perlu di dalam Pasal 2 ayat 1 ini ditegaskan bahwa utusan

daerah itu, harus dipilih oleh rakyat langsung di daerahnya masing-masing. Harus dipilih langsung...[62]

Lebih lanjut, Aberson Marle Sihaloho dari F-PDIP menyampaikan pandangannya mengenai pembentukan lembaga permusyawaratan dan perwakilan sebagai berikut.

...Jadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif, kekuasaan pemeriksaan keuangan negara, inilah kekuasaan-kekuasaan negara, harus dibentuk oleh rakyat, yang mekanisme pembentukannya ada yang langsung dan ada yang tidak langsung. Yang langsung dibentuk adalah pertama legislatif, yaitu MPR/DPR dan DPRD harus langsung dibentuk oleh rakyat yaitu dengan memilih orang. Jadi bukan partai politik.[63]

Selanjutnya, Andi Mattalatta dari F-PG menyampaikan pendapat bahwa wakil-wakil rakyat harus dipilih melalui pemilihan umum. Berikut ini pendapat tersebut.

Kemudian yang kedua mengenai lembaga tertinggi negara, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Fraksi Partai Golkar mengusulkan karena status Pemilihan Umum ini *kan* kita cuma mereka-reka, Pak. Sebaiknya di dalam Pasal 2 atau Pasal 3 dikatakan bahwa proses pembentukan MPR dan DPR itu adalah melalui pemilihan umum. Bagaimana sistem pemilihan umumnya nanti kita bicarakan kemudian, tapi ada cantolan bahwa wakil-wakil rakyat itu dipilih.

Kemudian yang ketiga, Fraksi Partai Golkar juga mengusulkan supaya ada kejelasan di Pasal 2 atau Pasal 3 ini apa yang kita maksud dengan Sidang Umum dan Sidang Istimewa. Fraksi Partai Golkar tetap mengatakan, yang dimaksud Sidang Umum itu tidak terkait dengan *schedule* bisa lima tahun, bisa setiap tahun, sedangkan yang dimaksud Sidang Istimewa adalah Sidang yang istimewa diadakan untuk *impeachment* untuk pertanggungjawaban. Jadi Sidang Umum itu bisa tiap tahun, bisa lima tahun. Jadi kalau Agustus nanti kita mengadakan Sidang Umum bukan dalam rangka meminta pertanggungjawaban Presiden maka namanya Sidang Umum. Jadi istilah khusus itu adalah khusus untuk meminta pertanggungjawaban Presiden, itulah Sidang Istimewa.

[62] *Ibid*., hlm. 60.

[63] *Ibid.,* hlm. 61.

> Lalu yang berikut kami pindah ke Mahkamah Agung, susunan dan kedudukan MPR dulu, pak. Kami juga mohon didiskusikan menurut semangat Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari DPR, utusan daerah dan Utusan Golongan. Memang ada pemikiran untuk menghapus Utusan Golongan tapi ada juga yang mangatakan Utusan Golongan itu sebenarnya koreksi terhadap hasil Pemilu dalam arti kata kalau hasil Pemilu tidak mencerminkan adanya orang-orang yang harus masuk. Seperti misalnya, kan ada orang-orang di Republik ini yang tidak mungkin menjadi wakil rakyat kalau melalui Pemilu seperti orang-orang adat. Orang yang perlu diperwakilkan tapi tidak mungkin masuk di MPR melalui Pemilu tolong dipertimbangkan secara akademik.
>
> Utusan Golongan, pengertian golongannya, kepala-kepala suku tidak mungkin menjadi anggota MPR, tapi mungkin untuk sementara dia masih dianggap perlu, boleh juga profesi ada orang-orang penting karena ilmunya dia tidak mau ikut Pemilu. Tolong dipertimbangkan...[64]

Demikian juga dengan Zain Badjeber dari F-PPP yang berpendapat bahwa seharusnya seluruh anggota MPR dipilih melalui pemilihan umum. Pendapat tersebut sebagai berikut.

> Kemudian menyangkut MPR, Majelis Permusyawaratan Rakyat. Yaitu MPR terdiri dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan utusan dari daerah-daerah. Nanti dikatakan ditambah *plus* atau dan, yang seluruhnya dipilih melalui pemilihan umum yang susunan kedudukan dan keanggotaannya ditetapkan dengan Ketetapan MPR.
>
> Kemudian kewenangan atau ya, kewenangan MPR yang di dalam Pasal 3 disebutkan menetapkan Undang-Undang Dasar '45 dan garis-garis besar daripada haluan negara, yang kemudian pada pasal berikutnya mengenai memilih Presiden dan Wakil Presiden Pasal 6 Ayat (2), yang selama ini disimpulkan bahwa kewenangan tersebut hanya tiga *plus* empat dengan Pasal 37 mengubah Undang-Undang Dasar...[65]

---

[64] *Ibid*., hlm. 62-63.

[65] *Ibid*., hlm. 64.

Kemudian Ketua Rapat, Harun Kamil menawarkan kesempatan pembahasan berikutnya kepada peserta rapat yakni mengenai kemungkinan perubahan kewenangan MPR.

> Barangkali untuk pembicara berikutnya perlu dipikirkan. Kalau nanti Presiden disetujui pemilihannya secara langsung berarti kewenangan MPR *kan* menjadi berubah. Tidak lagi mengangkat Presiden tetapi mungkin memberhentikan. Salah satu contohnya begitu. Yang kedua Mahkamah Agung ini sebagai pemegang yudikatif tertinggi apa *nggak* ada yang mengawasi begitu.[66]

Namun demikian masih terdapat anggota yang mengemukakan pendapat mengenai keanggotaan MPR. Khofifah Indar Parawansa dari F-KB mengemukakan bahwa oleh karena Utusan Golongan dipilih melalui golongannya masing-masing maka sebetulnya semua anggota MPR sudah dipilih oleh rakyat. Adapun keberadaan Utusan Daerah menurut F-KB masih diperlukan dalam rangka penguatan otonomi daerah.

> Kemudian Utusan Golongan, menurut kami masih diperlukan dengan kriteria mereka adalah mewakili golongan minoritas suku terasing dan yang *under represented,* jumlahnya 10 orang. Utusan Daerah menurut PKB masih diperlukan karena kecenderungan penguatan otonomi daerah sehingga sangat mungkin ketika sistem pemilu yang kita sepakati nanti menggunakan sistem distrik, maka masing-masing anggota DPR lebih memperhatikan kepada pembinaan distriknya.
>
> …
>
> Menurut PKB, karena MPR sudah seluruhnya dipilih oleh rakyat, bahkan Utusan Golongan pun yang mewakili suara golongan minoritas kemudian suku terasing dan yang *under representative* itu juga dipilih melalui golongannya masing-masing, maka sebetulnya semua anggota MPR sudah dipilih oleh rakyat. Karena MPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat, maka Presiden bukanlah mandataris. Jadi, mandat tertinggi rakyat itu berhenti kepada MPR.
>
> Dengan begitu maka menurut PKB, kecuali DPR, maka seluruh lembaga tinggi negara yang lainnya dipilih, diangkat, disahkan, dan diberhentikan oleh MPR. Dengan

[66] *Ibid.,* hlm. 66.

> demikian maka hubungan antara tata kerja lembaga tinggi negara, yang kemarin menjadi kendala sangat serius, di mana beberapa lembaga tinggi negara memiliki ketergantungan apakah psikologis, politik maupun finansial kepada Presiden itu bisa diputus karena mereka sama sekali tidak punya keterkaitan dalam bentuk yang bisa mengganggu kemandirian atau kemerdekaan mereka untuk melakukan keputusan-keputusan secara obyektif. Jadi semuanya kemudian karena dipilih, diangkat, disahkan dan diberhentikan oleh MPR maka mereka juga memiliki kewajiban untuk memberikan pertanggung-jawaban kepada MPR. Kami mengusulkan pada saat Presiden memberikan pertanggungjawaban kepada MPR setiap tahun sekali maka semua lembaga tinggi negara itu juga memberikan pertanggungjawaban terhadap kinerja yang dilakukan kepada MPR.[67]

Berikutnya, Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengemukakan bahwa MPR mempunyai wewenang terhadap lembaga-lembaga tinggi negara. Oleh karena itu MPR tidak lagi bersidang setiap lima tahun sekali tetapi setiap tahun yang dinamakan Sidang Istimewa. Berikut ini pendapat tersebut.

> Pertama yang berkaitan dengan masalah kedaulatan, Majelis Permusyawaratan Rakyat, lembaga tertinggi negara. Kami memiliki konsep dalam waktu yang dekat ini haruslah kita memberikan suatu ketegasan wewenang daripada lembaga tertinggi negara ini untuk membagi secara tegas terhadap lembaga-lembaga tinggi negara. Selama ini tidak dibagi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu maka konsekuensi logisnya adalah oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat yang membagi itu, maka salah satu tugas tambahan dari pada Majelis Permusyawaratan Rakyat itu adalah juga membentuk, memilih, dan menetapkan ketua-ketua lembaga tinggi negara. Berhubungan dengan itu tentunya juga ini akan ada pengaruh dengan waktu persidangan Lembaga Tertinggi Negara ini. Maka, kami mengusulkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi bersidang lima tahun sekali tapi kami mengharapkan persidangan Majelis Permusyawaratan ini setiap tahun yang kita namakan Sidang Istimewa.

[67] *Ibid*., hlm. 66-67.

> Sehubungan dengan itu maka ada kaitannya dengan perubahan pasal selanjutnya. Jadi, kalau tadi adalah Pasal 1 Ayat (2), kemudian Pasal 2 Ayat (2) ada apa namanya, relevansinya dengan Pasal 3 Ayat (3) di mana di sini kita akan menambahkan tugas daripada Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu di samping menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar serta menetapkan GBHN, tetapi juga mengangkat dan memberhentikan semua kepala lembaga-lembaga tinggi negara, termasuk mengangkat dan memberhentikan Presiden di dalamnya.[68]

Hamdan Zoelva dari F-PBB menyampaikan pendapat bahwa tidak benar susunan MPR diatur dengan undang-undang. Adapun mengenai Utusan Golongan, Hamdan setuju untuk dihapus, sedangkan Utusan Daerah perlu dipilih oleh rakyat di daerahnya masing-masing.

> Demikian juga masalah susunan MPR. Susunan Majelis Permusyawaratan rakyat diatur oleh undang-undang ini *kan* sangat aneh sebenarnya. Undang-undang *kok* mengatur MPR. Padahal MPR itu lembaga yang lebih tinggi dari DPR. DPR *lah* yang membuat Undang-Undang bersama Presiden. Jadi ini, susunan MPR ini, sudah tidak benar diatur dengan undang-undang karena dia lembaganya lebih tinggi.
>
> Kemudian saya setuju dengan rekan-rekan yang lain tadi, bahwa Utusan Golongan sudah perlu kita tinjau kembali untuk dihapus. Karena kalaupun *toh* nanti kita akan masukan lagi Utusan Golongan ini maka nanti akan semua bisa menuntut bahwa kami juga perlu menjadi Utusan Golongan, yang menjadi persoalan nanti. Itu mengenai Utusan Golongan.
>
> Kemudian mengenai Utusan Daerah, kami juga setuju. Tadi sudah disampaikan oleh beberapa teman, yang lain itu perlu dipilih langsung oleh rakyat di daerahnya masing-masing, dalam suatu pemilihan khusus yang dilakukan untuk itu. Kemudian itu hal-hal pokok mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat.[69]

Untuk Utusan Daerah, Antonius Rahail dari F-KKI juga setuju dipilih langsung oleh rakyat. Pendapat tersebut sebagai berikut.

---

[68] *Ibid*., hlm. 69.

[69] *Ibid*., hlm. 71.

> Yang pertama mengenai Majelis. Bahwa keanggotaan untuk Utusan Daerah kami sependapat itu dipilih langsung oleh rakyat. Mengenai jumlah dan perimbangan daerahnya kami serahkan nanti dalam pembahasan lebih lanjut. Berikutnya, mengingat pemegang kedaulatan di bidang eksekutif, yudikatif, dan legislatif itu adalah rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat maka hendaknya terhadap pengangkatan lembaga-lembaga tinggi negara juga dilakukan oleh Majelis, oleh MPR...[70]

Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan pandangannya mengenai tugas MPR yakni menetapkan dan mengubah undang-undang dasar, menetapkan garis-garis besar haluan negara, dan memilih Presiden kecuali Presiden dipilih langsung, MPR hanya menetapkan. Berikut ini pandangan tersebut.

> Saya mulai dari MPR. Dari awal tadi saya berkeinginan MPR istilahnya itu Majelis Umum seperti di negara-negara lain juga Majelis Umum. Karena apa? Karena ini hanya bersidang terbatas, dan sebetulnya pada era Orde Baru keinginan merampingkan itu sudah benar, cuma tidak diberdayakan majelis itu. Seharusnya diwakili oleh badan pekerja. Karena apa? Tugas MPR itu terus menerus mengikuti dinamika masyarakat. Memang kelemahan yang ada pada Undang- Undang Dasar 1945 tidak berdasarkan kepada sistem, bergantung kepada fungsional, pada semangat orang. Kalau semangatnya orang *numpuk* kekayaan, ya begitu terjadi, kekayaan yang ditumpuk, itu tergantung pada semangat tidak pada sistem. Oleh karena itu, harus ditegaskan di dalam penyempurnaan Undang-Undang Dasar 1945 pada sistem yang kita pegang.
>
> Saudara Pimpinan, sebenarnya kalau kita konsekuen, kembali kepada tugas MPR itu *kan* hanya pertama menetapkan Undang-Undang Dasar 1945. Undang-undang dasar yang seperti yang dikemukakan Pak Aberson tadi. Itu saya setuju...
>
> ...
>
> Kemudian kita kembalikan kepada tugas yang sebetulnya, MPR ini tidak melakukan tap-tap itu *lho* Pak. Sebetulnya itu. Ini sejak MPRS itu banyak Tap sekian rupa, sehingga lalu ada DPRGR mengatur tata susunan dalam rangka memorandum itu. Sebetulnya hanya itu, menetapkan

[70] *Ibid*., hlm. 72-73.

undang-undang dasar, garis-garis haluan negara, memilih Presiden, dan merubah undang-undang dasar. Sudah, itu saja. *Nah,* kalau Presiden itu dipilih langsung sudah bukan tugas MPR lagi. Barangkali formalitasnya itu disumpah di depan Majelis, di MPR, barangkali, penetapan. Soal bahwa nanti kalau itu dipilih nanti orang Jawa terus, supaya orang luar Jawa kembali ke daerah *lah*, jangan cuma pura-pura ketika Utusan Daerah dipilih, jangan seperti berdomisili di Jakarta ia mewakili daerahnya. *Lha* kan, ini tidak benar itu. Jadi kalau memang supaya memperkuat daerahnya, ya pulang ke daerah, bangun daerah itu. Jangan seluruhnya *numpuk* di Jakarta atau di Jawa[71]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menyampaikan pandangannya bahwa susunan dan kedudukan MPR di dalam Pasal 2 Ayat (1) memang perlu disempunakan. Menurutnya, MPR terdiri dari anggota DPR dan Dewan Utusan Daerah.

Yang pertama tentang MPR. Saya melihat bahwa susunan kedudukan MPR pada Pasal 2 Ayat (1) memang perlu disempurnakan. Artinya, Majelis Permusyawaratan Rakyat itu terdiri dari anggota DPR, dan anggota Dewan Utusan Daerah. Jadi MPR terdiri dari DPR dan Dewan Utusan Daerah. Dewan Utusan daerah ini dipilih. Baik DPR maupun Dewan Utusan daerah dipilih langsung oleh rakyat, sedangkan Utusan Golongan itu ditiadakan, tetapi ditampung di dalam Dewan Pertimbangan Agung. Jadi, Dewan Pertimbangan Agung tidak dihapus. Dia adalah menampung Utusan Golongan dengan argumentasi yang, apa yang telah dikatakan oleh saudari yang terhormat dari PKB tadi, pasti bahwa inilah wujud daripada kebhinnekaan kita.

Yang kedua, adalah hubungan dengan MPR. Ini adalah bahwa di dalam Pasal 2 Ayat (3) dikatakan bahwa:

"Segala keputusan MPR itu ditetapkan dengan suara terbanyak".

Saya kira kita juga perlu memberikan interpretasi baru atau yang lebih jelas bahwa suara terbanyak itu tidak hanya pemungutan suara. Jadi di sini dikatakan bahwa suara terbanyak baik melalui musyawarah mufakat ataupun dengan pemungutan suara, supaya dengan demikian tidak

[71] *Ibid*., hlm. 73-74.

ditabukan untuk musyawarah mufakat itu, padahal itu menjadi budaya kita itu dalam Pancasila.

Yang berikutnya dalam rangka penguatan MPR, saya kira kita juga harus berani menyatakan bahwa di dalam satu negara demokrasi mestinya *kan* kedaulatan rakyat yang utama terwujud melalui pemilihan umum. Jadi MPR tidak boleh mengambil alih kekuasaan rakyat melalui Pemilu. Karena itu saya ingin supaya kita juga berani mengubah interpretasi yang ada di dalam penjelasan bahwa Majelis itu memegang kekuasaan yang tidak terbatas. Menurut saya MPR pun harus dibatasi dan batasnya adalah hasil pemilihan umum karena di sanalah rakyat mewujudkan kedaulatannya. Konsekuen dengan itu tentunya kita akan melihat kepada Pasal 6 Ayat (2). Bahwa yang dimaksud Presiden, Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak itu berdasarkan hasil pemilihan umum. [72]

Adapun anggota PAH III BP MPR, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri, menyampaikan pendapatnya mengenai adanya Sidang Tahunan MPR untuk menerima pertanggungjawaban lembaga tinggi negara. Selain itu, diusulkan mengenai keanggotaan MPR yang tetap mempertahankan Utusan Golongan, sedangkan utusan daerah perlu ditinjau kembali.

Kemudian MPR ini kami usulkan untuk bisa bersidang tiap tahun untuk menerima pertanggungjawaban lembaga tinggi negara, dari Presiden, Mahkamah Agung, BPK, dan DPA. Ini juga membantu penyelesaian, pemecahan Presiden bertanggung jawab kepada MPR yang lama atau yang baru. Ini saya kira bisa membantu mengurangi paling tidak dari lima tahun menjadi satu tahun, karena tiap tahun menyampaikan pertanggungjawaban kepada MPR yang waktu itu mengangkat. Oleh karena itu, yang satu tahun ini barangkali MPR lama atau yang baru tinggal satu tahun, jadi bukan lima tahun.

Kemudian untuk kompisisi MPR, kami mengusulkan agar Utusan Golongan tetap, sedangkan utusan daerah saya kira bisa ditinjau kembali.[73]

Valina Singka Subekti dari F-UG menyampaikan pendapatnya bahwa semua anggota MPR harus dipilih melalui

[72] *Ibid*., hlm. 75-76.

[73] *Ibid*., hlm. 77.

pemilihan umum. Namun demikian keberadaan Utusan Golongan yang anggotanya diangkat dapat didiskusikan. Valina juga mengemukakan untuk menjadi anggota MPR tidak harus melalui partai tetapi dapat secara perseorangan dan perlunya meninjau kembali Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Kemudian yang kedua, dalam rangka pemberdayaan badan legislatif kita, Fraksi Utusan Golongan juga seperti teman-teman yang lain tadi juga, bahwa semua Anggota MPR itu harus dipilih lewat pemilihan umum. Jadi tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat. Jadi, pada Pemilu mendatang tidak ada lagi, misalnya anggota MPR yang dipilih, apa namanya, lewat Utusan TNI yang 38 yang kemarin itu.
>
> ...
>
> Kemudian juga mengenai pemberdayaan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat). Jadi kami juga mengusulkan bahwa semua anggota MPR itu pun juga dipilih lewat pemilihan umum. Tidak ada lagi yang diangkat terutama untuk, dari tadi dikatakan Fraksi Utusan Golongan itu tidak perlu ada lagi di dalam MPR. Jadi, memang saya kesasar sebetulnya ada sini, tidak dengan sengaja ke sini. Jadi memang tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat, semua dipilih lewat pemilu. Tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat lewat Utusan Golongan, tetapi mungkin ini bisa didiskusikan. Mungkin tidak ada lagi nanti Utusan Golongan yang diangkat. Mungkin kita bisa memikirkan cara lain. Misalnya, logikanya adalah kenapa tidak perlu ada lagi Utusan Golongan. Oleh karena itu, sudah cukup direpresentasikan lewat-lewat partai yang ada. Apalagi kita menganut multi partai sistem, tetapi apakah dimungkinkan misalnya secara perorangan itu bisa menjadi anggota DPR atau anggota MPR lewat pemilihan umum seperti yang terjadi pada tahun 1955...
>
> ...
>
> Untuk menjadi seorang anggota DPR atau MPR tidak harus lewat partai tetapi bisa lewat perorangan. Jadi, semua aspirasi yang muncul dari bawah itu bisa terakomodir. Sebentar Pak, belum selesai. Lalu masih banyak ini sebetulnya. Lalu yang sangat penting, karena kita ingin memberikan MPR, nanti kita itu akan mengusulkan agar

> Presiden itu dipilih langsung lewat pemilihan umum. Itu berkonsekuensi misalnya kepada perubahan pada Pasal 1 Ayat (2). Kami mengusulkan, tadi Bapak tadi mengatakan, bahwa MPR itu adalah seolah-olah menjadi kekuasaan tertinggi di atas segala-galanya yang merepresentasikannya kedaulatan rakyat.
>
> Oleh karena Presiden sudah dipilih langsung melalui pemilu. DPR dipilih dan MPR pun demikian. Maka Pasal 1 Ayat (2) menurut kami juga perlu ditinjau kembali bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan tidak hanya oleh MPR, tapi juga oleh pemerintah dan DPR secara bersama-sama. Ini juga sekaligus untuk memberi peringatan kepada Presiden dan pemerintah yang dipilih melalui pemilu bahwa mereka itu betul-betul akan melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai dengan yang diaspirasikan oleh rakyat. Jadi, untuk *accountability* juga. Lalu MPR itu mestinya bersidang sedikitnya satu tahun sekali untuk mengevaluasi...[74]

Setelah beristirahat, rapat dilanjutkan dengan menanggapi kesimpulan sementara yang disampaikan oleh Ketua Rapat, Harun Kamil. Salah satu bagian dari pengantar tersebut adalah mengenai materi perubahan UUD 1945 sebagai berikut.

> Keempat (IV), pokok-pokok materi yang menjadi prioritas.
>
> Beberapa pokok yang menjadi prioritas untuk diamandemen atau diubah yaitu:
>
> a) Pemberdayaan lembaga tertinggi negara MPR yang terkait dengan Pasal 1 Ayat (2), Pasal 2 Ayat (1) dan (2), dan Pasal 3.[75]

Terhadap hal tersebut, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP berpendapat bahwa yang perlu disepakati terlebih dahulu adalah bab-babnya. Pendapat tersebut sebagai berikut.

> Lalu menyangkut romawi empat (IV), kami setuju kalau yang kita sepakati pada kesempatan kali ini cukup pada babnya saja. Jadi di sini ada 6 butir menyangkut MPR, lalu Presiden, DPR, DPA, BPK, dan MA. Jadi hal-hal yang berkaitan dengan itu saja yang kita sepakati. Adapun pasal-pasal dan ayat-ayatnya itu dimungkinkan tidak hanya apa yang tercantum di sini karena kita belum

[74] *Ibid.,* hlm. 79-80.

[75] *Ibid.*, hlm. 82.

> mendalami, belum membahas pada substansi ini sehingga dimungkinkan kita bukalah peluang untuk kemungkinan dengan adanya penambahan pasal, mungkin atau ada pasal-pasal atau ayat-ayat lain yang tidak tercantum di sini yang setelah pembahasan terjadi dan disepakati itu bisa ditambahkan. Jadi, sekali lagi kami usulkan agar romawi empat (IV) ini cukup kita sepakati pada bab saja. Ada pun pasal dan ayat itu nanti kita sesuaikan.[76]

Khofifah Indar Parawansa dari F-KB menyampaikan pendapat tentang penguatan MPR dan perlunya kerangka teoretis perubahan yang akan dilakukan. Berikut ini pendapat tersebut.

> ...Kemudian mungkin akan ada bentuk diferensiasi dari penjabaran kewenangan pembatasan kewenangan Presiden itu sampai sejauh mana, dan *empowering* dari kewenangan MPR dan DPR sejauh mana. Karena bagaimana pun, kalau ini kita bahas sesungguhnya ini harus dalam bentuk *academic draft*. *Nah,* oleh karena itu, saya mohon jika dimungkinkan ada yang bisa membuat semacam *flowchart* ditarik kerangka teoritik yang paling *reasonable* seperti ini. Itu tidak sulit menurut saya, ada Tim Kecil. Jadi, kalau misalnya apa tidak serba-serbi *gitu loh*. Kalau sistem kabinet kita parlementer itu mestinya seperti ini. Kalau Presidensiil seperti ini. *Nah,* kalau *trias politica* seperti ini, *trias politica plus* seperti ini. Ini akan mempermudah ketika misalnya kita bicara soal meningkatkan kewenangan MPR, meningkatkan kewenangan DPR, mengurangi kekuasaan Presiden.[77]

Selanjutnya Harjono dari F-PDIP menyampaikan pendapat mengenai kendala waktu dalam proses perubahan UUD 1945.

> Kedua, juga kendala waktu. Oleh karena itu, saya usulkan saja apa yang kita fokuskan sekarang adalah masih dalam kerangka Undang-Undang Dasar yang sekarang, tapi sebatas untuk lima tahun ini apa yang harus dibatasi pada Presiden, DPR dan lembaga-lembaga lain. Bahkan, juga belum MPR mungkin. Untuk hal-hal yang lain itu kita mulai setelah Presiden terpilih sampai pada 17 Agustus nanti. Kalau

[76] *Ibid.*, hlm. 85.

[77] *Ibid.*, hlm. 89.

> kesepakatan seperti itu, saya kira nanti akan ada bisa pembagian pekerjaan dan konsentrasi yang jelas.[78]

Harun Kamil dari F-UG menyatakan bahwa sebelum memasuki materi bahasan terlebih dahulu disepakati pokok-pokok materi.

> Karena kebanyakan sudah memasuki kepada pembahasan, padahal kita *kan* mau menyepakati dari rangkuman tadi pokok-pokok materi yang dibahas pada *pointers* terakhir. Boleh kami jelaskan bahwa kalau kata-kata pemberdayaan lembaga tertinggi negara MPR langsung pasang *nggak* antara lain, kita menyebut dan pasal-pasal yang terkait. Jadi, memang bebas jadi lebih leluasa. Kemudian, satu dari apa yang ada tentu kita bisa sepakat kita bahas. Oleh karena itu, kita bisa memasuki materi bahasan.[79]

Rapat PAH III BP MPR 1999 Ke-2 dilaksanakan pada 8 Oktober 1999 dipimpin Wakil Ketua PAH III, Slamet Effendy Yusuf. Pada pengantar rapat, Ketua Rapat mengemukakan agenda yang akan dibicarakan ialah prioritas perubahan UUD 1945 yang telah disepakati. Urutan pertama ialah pembahasan tentang MPR. Berikut ini kutipan pengantar dari Ketua Rapat.

> Berdasar notulasi ini Saudara-saudara sekalian, maka hari ini kita akan membicarakan beberapa prioritas yang sudah kita sepakati. Ada beberapa prioritas yang di sini disebutkan adalah tujuh. Dari tujuh itu saling kait-mengkait dan nanti akan kita bicarakan apakah sampai apa tidak. Kita akan mulai.
>
> Saya kira dengan prioritas pertama, yaitu prioritas materi mengenai pemberdayaan lembaga tertinggi negara. Di dalam naskah Undang-Undang Dasar itu mengenai MPR terdapat pada Pasal 1 yang berkaitan dengan kedaulatan. Terdapat Pasal 2 yang memang pakai *heading* MPR. Kemudian juga terdapat dalam Pasal 6, yang berkaitan dengan Presiden, dan terdapat juga di dalam Pasal 9 yang berkaitan dengan sumpah jabatan Presiden, Wakil Presiden.

[78] *Ibid.*, hlm. 90.

[79] *Ibid.*, hlm. 91.

> Itulah pasal-pasal yang sekarang terdapat di dalam konstitusi kita. Kita akan mencoba melihat pasal-pasal tersebut, mana yang perlu dipertahankan dan mana yang perlu dilakukan perubahan. Untuk itu, kami akan menawarkan untuk pertama kali, barangkali supaya urut kita akan mulai dari Pasal 1 dulu atau seluruh pasal tentang MPR kami tawarkan. Apakah per pasal atau seluruh pasal mengenai MPR? Baik! Seluruh pasal mengenai MPR dan kami tawarkan untuk setiap fraksi masing-masing setiap putaran akan kami kasih untuk pertama kali satu putaran dan apabila diperlukan akan kita buka putaran kedua masing-masing fraksi lima menit...[80]

Pada kesempatan pertama, Valina Singka Subekti dari F-UG mengusulkan penyempurnaan Pasal 2 UUD 1945 tentang susunan keanggotaan MPR sebagai berikut.

> ...Pasal 1 Ayat (2) yang mengatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Ini masih tetap. Oleh karena justru sebetulnya realitas dari praktek *trias politica* yang mengedepankan *checks and balances* itu ada di sini. Oleh karena MPR adalah pencerminan dari kedaulatan rakyat. Oleh karena MPR itu mempunyai hak untuk meng-*impeach* Presiden, suatu hak yang tidak dimiliki oleh misalnya, DPR. DPR tidak bisa menjatuhkan Presiden dan Presiden tidak bisa menjatuhkan DPR tetapi MPR bisa meng-*impeach* walaupun itu tidak dikatakan secara eksplisit di dalam konstitusi kita, tetapi sebetulnya secara implisit itu sudah semangatnya menyatakan bahwa MPR punya wewenang untuk meng-*impeach*. Jadi Pasal 1 Ayat (2) ini menurut kami memang masih tetap harus dipertahankan, malahan dalam rangka pemberdayaan MPR sebetulnya. Wewenang MPR untuk merepresentasikan aspek kedaulatan rakyat ini akan makin menguat oleh karena nanti kami akan mengusulkan bahwa MPR itu akan tidak hanya melakukan sidangnya lima tahun sekali tetapi akan melakukan evaluasi secara sistematis minimal satu tahun sekali untuk menilai kinerja dari Presiden.
>
> Jadi untuk selanjutnya mengenai Pasal 2 mengenai komposisi dari anggota MPR itu terdiri dari anggota DPR

[80] *Ibid.*, hlm. 99.

ditambah dengan Utusan Daerah. Sementara Utusan Golongan itu dihapuskan dengan pemikiran bahwa dengan situasi perubahan politik yang luar biasa di negara kita, dimana ada keinginan kuat untuk memberdayakan masyarakat sipil dan melakukan pendidikan politik tidak hanya pada masyarakat, tapi juga pada elit-elit partai politik, maka kami memperkirakan bahwa partai-partai politik itu akan semakin berdaya di masa depan sehingga suara-suara dari berbagai golongan-golongan yang ada dalam masyarakat kita itu sudah bisa terwakilkan di dalam partai-partai yang ada.

Sementara Utusan Daerah itu akan tetap dipertahankan, tetapi mungkin jumlah dan mekanismenya yang ditentukan, mungkin jumlahnya tidak lima orang terlampau banyak mungkin dua sampai tiga orang. Kemudian mekanisme pemilihanya dan kriteria itu harus kita bisa bicarakan nanti lebih lanjut bagaimana kriterianya. Dan kemudian, itu juga sebetulnya bisa mengarah kepada perubahan tata kehidupan di dalam lembaga tinggi negara kita bahwa sebetulnya bisa mengarah kepada DPR, Utusan Daerah seperti di Amerika itu adalah *senate* sementara DPR itu adalah *house of representative*.

Mungkin saya tidak tahu, kita tidak menganut bikameral. Tetapi mungkin akan lebih sehat nanti di dalam prakteknya kalau kemudian nanti MPR itu ada dua, dua kamar MPR yang anggota DPR dan MPR anggota yang dari Utusan Daerah sehingga Utusan Daerah ini nanti betul-betul bisa mewakili aspirasi daerahnya. Sementara kita nanti *kan* mengantisipasi akan merubah sistem pemilu kita menjadi distrik sehingga memang dikaitkan dengan otonomi daerah yang seluas-luasnya kemudian dikaitkan juga dengan tadi kita mengusulkan untuk menghapus Utusan Golongan oleh karena kami berfikir bahwa melalui representasi dari Utusan Daerah ini sebetulnya, kelompok-kelompok minoritas di daerah masing-masing itu bisa juga direpresentasikan lewat Utusan Daerah ini.[81]

Pendapat selanjutnya dari F-UG ditambahkan oleh Harun Kamil yang mengemukakan mengenai sidang-sidang di MPR dan kewenangan MPR. Berikut ini pendapat pendapat tersebut.

[81] *Ibid*., hlm. 100-101.

> Saya dalam hal ini untuk atas nama Utusan Golongan akan menambahkan dua hal. Yang pertama, tentang bahwa MPR bersidang sedikit-dikitnya sekali dalam lima tahun. Tentunya kesepakatan kita adalah untuk setiap tahun diadakan sidang MPR untuk mendengarkan atau semacam *progress reports* atau laporan dari Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya untuk melakukan evaluasi serta saran dan pendapat.
>
> Kemudian apabila itu disepakati bahwa Presiden dipilih langsung tentu kewenangan MPR sudah tidak lagi mengangkat Presiden tapi cuma menyumpah barangkali atau katakanlah melantik di depan MPR yang dipandu oleh Mahkamah Agung. Jadi kewenangan MPR sudah berkurang satu, cuma MPR masih boleh memberhentikan Presiden kalau dia nyata-nyata secara sungguh-sungguh melanggar haluan negara dan melanggar sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden.[82]

Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf menyimpulkan pendapat-pendapat tersebut sebagai berikut.

> Terima kasih, kepada Ibu Valina dan Pak Harun yang telah menyampaikan pendapat dari Fraksi Utusan Golongan. Menarik sekali Utusan Golongan tetapi mengusulkan supaya nanti *nggak* usah ada Fraksi Utusan Golongan lagi. Jadi, Anda akan menjadi Utusan Golongan yang terakhir, di dalam MPR kita...[83]

Pembicara selanjutnya adalah Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri yang sependapat untuk menghapus Utusan Daerah tetapi tetap mempertahankan Utusan Golongan. Berikut ini pendapatnya.

> Pasal 2 mengenai Ayat (2) mengenai Utusan Daerah itu kami sependapat bisa dihapus karena Utusan Daerah adalah mewakili daerah sedangkan daerah juga mewakili rakyat. Kalau katakanlah rakyat sehingga ada duplikasi antara yang dipilih oleh pemilihan umum dan Utusan Daerah sehingga Utusan Daerah bisa dihapus. Namun untuk Utusan Golongan, ada golongan tertentu atau pihak-pihak atau sebagian masyarakat yang barangkali belum masuk di dalam atau belum bisa ikut dan sebagainya dari hasil

[82] *Ibid*., hlm. 101.

[83] *Ibid*.

pemilihan, kami berpendapat bahwa Utusan Golongan tetap.[84]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengusulkan keanggotaan MPR yang sama dengan yang dikemukakan sebelumnya, yaitu terdiri atas anggota-anggota DPR dan Dewan Utusan Daerah. Adapun mengenai Utusan Golongan ditampung di Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Kami mengusulkan pertama pada Pasal 2 Ayat (1) sekaligus sesuai dengan usulan kemarin. Kami akan usulkan rumusannya yang Ayat (1),

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Utusan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur dengan undang-undang.

Penjelasannya, Dewan Utusan Daerah ini merupakan wahana bagi Utusan Daerah yang kita akan hapuskan yang dipilih melalui pemilihan umum untuk secara khusus menyalurkan aspirasi daerah. Apalagi kalau kita lihat bahwa pada masa depan, otonomi yang seluas-luasnya akan diberikan, maka untuk mencegah adanya disintegrasi bangsa, maka perlu dibentuk Dewan Utusan Daerah yang merupakan bagian dari MPR, sedangkan Utusan Golongan sebagai kontra usul penghapusan DPA kami mengusulkan Utusan Golongan justru ditampung sebagai anggota DPA. Ini untuk mewujudkan kebhinekaan daripada bangsa di dalam DPA itu sendiri.

Kemudian Pasal 2 Ayat (3) itu disempurnakan menjadi bunyinya,

"Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak, baik melalui musyawarah untuk mufakat maupun melalui pemungutan suara."

Jadi, suara terbanyak itu bisa saja secara aklamasi hasil musyawarah, tetapi juga bisa secara pemungutan suara. Jadi tidak perlu diartikan bahwa suara terbanyak lalu harus pemungutan suara.

Kemudian untuk Pasal 3. Pasal 3 rumusan pasalnya tidak diubah hanya perlu mungkin kalau nanti kita sampai pada Penjelasan, di dalam Penjelasan perlu ditata bahwa Majelis

[84] *Ibid*.

> Permusyarawatan Rakyat memang memegang kekuasaan negara tetapi bukannya tidak terbatas, dia dibatasi oleh hasil pemilihan umum. Jadi MPR itu tidak boleh menjadi seolah-olah lembaga yang bisa mengingkari tuntutan masyarakat yang terwujud di dalam pemilihan umum. Pemilihan umum harus menjadi wujud kedaulatan rakyat yang tertinggi.
>
> Kemudian menyangkut Pasal 6 Ayat (2) sehubungan dengan Pasal 3 tadi, maka Presiden rumusannya menjadi:
>
> "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak berdasarkan hasil pemilihan umum."
>
> Jadi, alasannya karena memang MPR tidak bisa dan sebaiknya di alam demokrasi tidak melebihi kedaulatan yang sudah ditunjukan oleh rakyat melalui pemilihan umum.[85]

Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan perampingan susunan MPR seperti diatur dalam Bab 2 Pasal 2 Ayat (1) dengan menghapus Utusan Golongan dan meningkatkan status utusan daerah menjadi Dewan Utusan Daerah yang dipilih langsung oleh rakyat. Berikut ini usulan Asnawi Latief.

> ...Bab I, Pasal 1 Ayat (2) itu hanya menghapus kata-kata sepenuhnya sehingga berbunyi Pasal 1 Ayat (2):
>
> "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."
>
> Selanjutnya Bab II Pasal 2 Ayat (1) usul perubahan menjadi:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota-anggota Dewan Daerah yang dipilih oleh rakyat menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."
>
> Alasannya, kenapa ada Dewan Daerah? Nanti akan ditetapkan oleh undang-undang.
>
> Tadi mengatakan bahwa kita tidak menganut bikameral atau *tweede kamer*. Biasanya yang menganut itu adalah negara-negara yang federal tetapi karena kita akan menitikberatkan otonomi daerah, saya kira tidak ada salahnya walaupun kita tidak menyatakan dengan istilah

[85] *Ibid*., hlm. 102.

bikameral, tetapi kenyataannya Majelis ini terdiri atas dua lembaga itu.

Selanjutnya Pasal 2 Ayat (2) tetap, lalu Pasal 2 Ayat (3), *oh* Pasal 2 Ayat (1) golongan ditiadakan, Pasal 2 Ayat (2) tetap. Pasal 2 Ayat (3) berubah menjadi:

"Segala Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak."

Lalu Pasal 3 berubah Pak, berubah kalimatnya. Kalimat yang asal "segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak." Jadi, kata "yang" kita hapus supaya bahasanya lebih baku dengan suara terbanyak. Jadi, perubahan kalimat saja atau kata-kata.

Pada Pasal 3 yang ada hubungannya dengan MPR. Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara, kata "daripada" yang dibuang. Itu juga membuang kata.[86]

Adapun Yusuf Muhammad dari F-KB menyampaikan pendapat agar ada diskusi yang intensif tentang soal pembuangan Utusan Golongan dan Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR. Selain itu Yusuf Muhammad menyampaikan pendapat mengenai kewenangan MPR. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

...Pasal 2 Ayat (1) ini terus terang kami hanya menghimbau atau mengharapkan agar kita melihatnya dari segi kepentingan nasional. Karena ada persoalan yang muncul dari pemilu kemarin, dimana kemenangan di dalam pemilu tidak otomatis kemenangan di dalam kekuasaan.

Di sisi lain juga mungkin penetapan atau penghilangan Golongan dan Daerah itu, ada kepentingan-kepentingan melatarbelakangi pemikiran kita. Karenanya saya kira, ini memang harus didiskusikan secara intensif. Saya tidak ingin mengatakan dibuang atau tidak dibuang. Saya mengusulkan ada diskusi intensif tentang soal pembuangan Utusan Golongan dan Daerah supaya kita lebih arif melihatnya.

Kemudian Pasal 3, Pasal 3. Yang Pasal 2 Ayat (2) saya kira kita sudah sepakat kemarin. Kemudian Pasal 3:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar."

[86] *Ibid*., hlm. 103.

Saya sependapat dengan pembuangan tadi.

Kemudian ada tambahan Pasal 4. Tambahan Pasal 4 usulan kami tentang pemisahan pimpinan MPR dari DPR. Jadi, pimpinan MPR ditegaskan terpisah dari pimpinan DPR sehingga tidak kemudian mudah dirubah-rubah hanya sekedar karena pertimbangan-pertimbangan sesaat. Seperti yang saya kira kita ketahui beberapa atau saat-saat kemarin terjadi.

...

Pasal yang terakhir adalah Pasal 5. Pasal 5 kami mengusulkan pasal baru, "Pimpinan MPR berwenang mengangkat, ayat:

(1) mengangkat, mengesahkan dan memberhentikan pimpinan dan anggota Mahkamah Agung.

(2) mengangkat, mengesahkan dan menetapkan, memberhentikan Jaksa Agung, Wakil Jaksa Agung dan Jaksa Agung Muda.

(3) mengangkat, mengesahkan dan memberhentikan Pimpinan dan Anggota BPK.

(4) mengangkat, mengesahkan, dan memberhentikan anggota DPA.

Saya kira, yang keempat ini kami batalkan karena kami cenderung menghapus lembaga *Dewan Penampungan Agung*. Kemudian...

(5) mengangkat, mengesahkan, dan memberhentikan Gubernur dan Deputi-deputi Bank Indonesia".[87]

M. Hatta Rajasa dari F-Reformasi menyampaikan usulan mengenai penambahan ayat terkait pembagian kekuasaan negara oleh MPR. Usulan rumusan terkait dengan MPR dari Hatta Radjasa selengkapnya adalah sebagai berikut.

...Oleh sebab itu, kami mengusulkan ada satu tambahan ayat yang berbunyi:

"MPR membagi kekuasaan negara secara tegas kepada lembaga-lembaga tinggi negara, kepresidenan, DPR, BPK, Mahkamah Agung, dan DPA."

[87] *Ibid*., hlm. 105.

Kemudian pada Pasal 2, sebagai konsekuensi logis dari pada adanya penambahan Pasal, satu ayat, maka pada Pasal 2 terjadi perubahan Ayat (2) berbunyi:

"MPR bersidang setiap lima tahun sekali di Ibu kota negara dan dapat bersidang setiap tahun dengan melaksanakan... untuk mendengarkan pertanggungjawaban tahunan Presiden."

"Apabila DPR memandang Presiden nyata-nyata telah" itu bisa kita hilangkan. Mendengar pertanggungjawaban tahunan.

Kemudian Pasal 2 Ayat (3):

"Segala keputusan MPR, ditetapkan dengan suara terbanyak berdasarkan pemungutan suara".

Kemudian, ada tiga ayat tambahan kami usulkan, yaitu Ayat (4):

"Pekerjaan sehari MPR dilaksanakan oleh Badan Pekerja yang dibentuk secara khusus."

Kemudian Ayat (5)-nya:

"MPR melantik dan meminta pertanggungjawaban Presiden, Wakil Presiden, serta memilih, menetapkan, dan meminta pertanggungjawaban Ketua dan Wakil Ketua BPK, DPA, DPR, Mahkamah Agung, dan Gubernur BI."

Kemudian pasal... Ayat (6):

"Pimpinan MPR terdiri dari seorang ketua dan wakil-wakil ketua yang dipilih oleh anggota dan ditetapkan oleh MPR."

Kemudian, pada Pasal 3 ini kami hanya menambahkan sedikit saja yaitu :

"MPR menetapkan dan merubah Undang-Undang Dasar serta menetapkan GBHN".[88]

Usulan tersebut kemudian disambung oleh Patrialis Akbar dari F-Reformasi terkait dengan pengangkatan dan pemberhentian semua pimpinan lembaga negara.

...Pasal 3, jadi tadi sudah dinyatakan bahwa adanya prinsip-prinsip dasar perubahan terhadap kedaulatan rakyat yang menjelma di MPR ini. Maka dalam Pasal 3, tugas dari MPR itu, tidak hanya menetapkan undang-

[88] *Ibid*., hlm. 106.

> undang dasar, tapi juga merubah undang-undang dasar kemudian menetapkan GBHN, kemudian juga selain dari pada mengangkat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden juga mengangkat dan memberhentikan semua pimpinan lembaga-lembaga tinggi negara. Ini sesuai dengan tambahan pasal dalam Pasal 1 Ayat (2), di mana kami tambahkan tadi satu ayat yaitu Ayat (3)...[89]

Pendapat selanjutnya dikemukakan oleh Hamdan Zoelva dari F-PBB. Hamdan tidak sepakat dengan istilah Utusan Daerah karena berarti diutus bukan dipilih. Menurutnya lebih baik dipertegas menjadi Dewan Daerah. Hamdan juga menyampaikan pendapat mengenai persidangan dan kewenangan MPR. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> ... selanjutnya masalah susunan majelis, kami mengusulkan Majelis ini terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan wakil daerah bisa kita namakan Dewan Daerah akan tetapi kami tidak setuju apa yang disampaikan oleh PDKB tadi Utusan Daerah. Istilah Utusan Daerah dengan Wakil Daerah ini berbeda. Utusan Daerah *kan* diutus berarti tidak melalui pemilihan. Wakil ini adalah melalui pemilihan. Jadi kita pertegas istilahnya Wakil Daerah bukan Utusan Daerah, seperti sekarang *kan* Utusan Golongan diutus oleh golongan masing-masing. Jadi, bukan istilah "utusan" tapi istilah "wakil", karena dia dipilih langsung oleh rakyat, sama halnya dengan wakil Dewan Perwakilan Rakyat itu dipilih langsung oleh rakyat. Jadi bukan utusan.
>
> Kemudian mengenai persidangan, tetap sedikitnya lima kali dalam setahun dengan pengertian tetap bisa setahun sekali, tetapi paling tidak satu kali dalam lima tahun. Kemudian mengenai wewenang. Wewenang Majelis yang pertama tentunya menetapkan dan atau mengubah Undang-Undang Dasar. Kemudian menetapkan Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian mengangkat Ketua DPA, maaf, maaf Ketua Mahkamah Agung, Ketua BPK, serta ya Ketua BPK, Ketua Mahkamah Agung. Kemudian juga dapat melakukan *impeach* artinya memberhentikan Presiden manakala jelas-jelas melakukan perbuatan yang melanggar haluan negara.

[89] *Ibid*., hlm. 107.

> Kemudian dalam Majelis itu tadi saya katakan itu ada dua. Satu Dewan Perwakilan Rakyat, yang kedua ada Dewan Daerah. Dalam hal suatu undang-undang yang sudah disetujui oleh Rapat Pleno Dewan Perwakilan Rakyat kalau seandainya yang ditolak oleh Presiden untuk memberikan persetujuan maka putusan akhir pengesahan suatu undang-undang dilakukan oleh MPR yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Daerah itu tadi. Jadi kalau terjadi sengketa antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden mengenai disahkan tidaknya suatu undang-undang diputuskan akhir dalam tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat, di dalamnya ada Dewan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat.[90]

Mengenai putusan dan susunan pimpinan MPR, Hamdan Zoelva mengatakan sebagai berikut.

> Segala Keputusan MPR ditetapkan dengan musyawarah mufakat. Bila tidak capai mufakat itu ditempuh suara terbanyak. Kemudian pimpinan MPR terdiri dari seorang ketua dan beberapa wakil ketua yang dipilih oleh anggota dan ditetapkan oleh Rapat Paripurna MPR. Kemudian dalam hal mengubah Undang-Undang Dasar juga diatur dalam kewenangan MPR ini untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota MPR harus hadir. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Jadi ini perlu dipertegas di sini.[91]

Pendapat selanjutnya dikemukakan oleh Zain Badjeber dari F-PPP. Zain Badjeber mengemukakan rumusan mengenai susunan dan kewenangan MPR.

> Bab 2 Pasal 2 Ayat (1) ada perubahan.
>
> Ayat (1):
>
> "Majelis Permusyawatan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan wakil-wakil dari daerah-daerah yang seluruhnya dipilih melalui pemilihan umum yang susunan, kedudukan dan keanggotaannya ditetapkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawatan Rakyat."

[90] *Ibid*., hlm. 108.

[91] *Ibid*., hlm. 109.

Dalam hal ini, kalau kami menghapus Utusan Golongan yang kemudian juga Susduknya ditetapkan dengan Tap MPR, artinya kita tidak akan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Susduk yang ada sekarang, tetapi lembaga ini yang mengatur dirinya bukan diatur oleh DPR dan pemerintah. Kalau berbentuk undang-undang artinya diatur oleh pemerintah dan DPR. Sementara ini, menyangkut lembaga yang kita biasa sebut lembaga tertinggi negara, wakil-wakil Utusan Golongan dapat saja nantinya di dalam Tap itu kita belum tetapkan apakah yang ikut pemilu hanya parpol? Atau parpol *plus*? sehingga Golongan juga masuk. Juga Wakil-Wakil Daerah yang ikut pemilu untuk menjadi Wakil Daerah juga terbuka kesempatan untuk Golongan apabila dia merupakan tokoh di daerah yang bersangkutan. Masalah-masalah ini nanti dibicarakan di dalam tap yang mengatur Susduk ini. Dan Susduk ini bisa saja tidak hanya mengatur MPR dalam arti memilih Utusan Daerah tetapi juga mengatur DPR dalam memilih DPR. Jadi ini yang dikandung oleh usul kami tersebut.

Kemudian Majelis Permusyawatan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam satu tahun di ibukota negara. Jadi lima tahun sekali memang bisa menjadi sepuluh kali dalam lima tahun. Tetapi perlu ditegaskan adanya perintah satu tahun sekali karena adanya tugas-tugas dan wewenang yang akan diberikan kepada MPR ini yang nanti akan kami jelaskan pada pasal berikutnya.

Pasal 2 Ayat (3), tidak ada perubahan.

Pasal 3, kami membagi Pasal 3 itu atas tugas dan wewenang daripada MPR. Ayat (1) Majelis Permusyawatan Rakyat bertugas untuk:

a. menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia;
b. menetapkan garis besar haluan negara, ditulis huruf kecil seluruhnya;
c. menetapkan Presiden dan Wakil Presiden terpilih;

Jadi, kami belum membicarakan nanti tentang cara pemilihan Presiden, tetapi Presiden yang terpilih baik dipilih oleh MPR sebagaimana yang ada pada Undang-Undang Dasar yang sekarang maupun dipilih langsung oleh rakyat ditetapkan oleh MPR. Karena selama ini ada

perbedaan pendapat di kalangan ahli, apakah Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR itu memerlukan ketetapan atau tidak atau hanya risalah berita acara daripada pemilihan. Di sini kita perlu, kita tetapkan sistem apa yang kita tempuh apakah dipilih oleh MPR seperti yang ada sekarang maupun yang dipilih dalam pemilihan umum tetap dikeluarkan MPR, Tap MPR.

d. menetapkan pengangkatan dan pemberhentian pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung serta Gubernur Bank Indonesia, Jaksa Agung dan Panglima Tentara Nasional Indonesia.

Di sini kami tidak menyebut DPA bukan berarti kami menghapus DPA. Barangkali masalah DPA ini kita bicarakan untuk bahan tahun 2000, tidak sekarang dan DPA kami tidak cantumkan karena kami menganggap itu urusan penasihat Presiden.

Kemudian Ayat (2) Majelis Permusyawatan Rakyat berwenang untuk:

a. mengadakan perubahan Undang-Undang Dasar;
b. meminta pertanggungjawaban Presiden;
c. meminta pertanggungjawaban Pimpinan BPK dan Mahkamah Agung serta Gubernur Bank Indonesia, Jaksa Agung, dan Panglima Tentara Nasional Indonesia, caranya tentunya diatur dalam tata tertib dari pada MPR;
d. membuat ketetapan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar;
e. menafsirkan segala Keputusan Majelis, MPR.[92]

Pembicara berikutnya adalah Antonius Rahail dari F-KKI. Berikut ini usulannya mengenai rumusan-rumusan terkait dengan kedaulatan, keanggotaan, dan kewenangan MPR.

Pasal 1 Ayat (1) tetap. Sedangkan Pasal 1 Ayat (2) ada usul, "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia." Sebagai lembaga tertinggi negara dalam bentuk penetapan-penetapan kebijakan negara melalui Sidang Paripurna yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga tinggi negara lainnya yang manapun. Refleksi situasi yang ada sekarang bahwa ternyata Keputusan MPR juga masih bisa

[92] *Ibid*., hlm. 109-110.

diganggu gugat oleh lembaga tinggi negara. Mungkin ini suasana masa lalu, tapi perlu ada ketegasan di dalam amendemen ini terhadap undang-undang sehingga ke depan tidak akan ada lembaga tinggi negara yang bisa merubah apa yang telah ditetapkan oleh lembaga tertinggi negara.

Kemudian masuk kepada Pasal 2. Ada hal-hal yang perlu kami sampaikan di sini berkenaan dengan Utusan Golongan maupun Utusan Daerah. Sebenarnya apa yang terjadi di daerah, itu kurang mendapatkan tanggapan dari masyarakat dan itu nampak pada penentuan-penentuan golongan akhir-akhir ini. Oleh karena itu, sejalan dengan yang kemarin kami sampaikan, Utusan Golongan itu dapat dihilangkan, lalu kemudian Utusan Daerah dipilih langsung. Ini terbukti dalam, kemudian ABRI yang selama ini tidak punya hak memilih dan dipilih dan dari semangat yang ada bahwa ke depan nanti ABRI tidak di DPR hanya ada di MPR. Oleh karena itu, utusan dari golongan seperti ini masih tetap kami masukan di dalam.

Kemudian pada Pasal 2, ini ada beberapa usul tambahan ini cukup panjang kalau kami bacakan barangkali waktunya habis mungkin dalam kompilasi ini akan dimasukkan.

Pasal 3 ada beberapa usul, yaitu ingin kami bacakan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia berwenang:

a. menetapkan atau mengubah undang-undang dasar negara;
b. menetapkan garis-garis besar kebijakan negara yang dianggap perlu;
c. memilih dan menetapkan ataupun memberhentikan dan mengganti Presiden dan Wakil Presiden.

Itu pada Pasal 3. Jadi ada penambahan ayat.[93]

Pandangan selanjutnya dikemukakan oleh Andi Mattalatta dari F-PG yang mengemukakan mengenai keanggotan, tugas, dan wewenang MPR. Berikut ini pandangan tersebut.

...saya lanjutkan ke Pasal 2 dan 3 yang menurut F-PG diusulkan berkembang menjadi tiga pasal. Dengan demikian Pasal 2 berubah menjadi Pasal 3 yang intinya mengatur organisasi MPR, sedangkan Pasal 3 diusulkan berubah menjadi Pasal 4 yang intinya mengatur tugas MPR,

[93] *Ibid*., hlm. 110-111.

sedangkan pasal berikutnya mengatur wewenang MPR. Kami mengusulkan perbedaan antara tugas dan wewenang. Karena, pertimbangan kami, tugas adalah sesuatu yang datang sertamerta, sedangkan wewenang adalah suatu kewenangan apabila ada kausanya ada penyebabnya. Mengenai organisasi dan susunan dan kedudukan MPR yang kami maksudkan di sini ada enam butir.

Yang pertama, mengenai keanggotaan. Kami juga berfikir kiranya keanggotaan MPR itu terdiri atas perwakilan rakyat dan perwakilan teritorial. Jadi DPR yang mewakili partai-partai dengan ukuran besar jumlah sesuai dengan proporsi rakyat dan perwakilan daerah, entah apa namanya. Barangkali yang bagus adalah Dewan Daerah yang merupakan perwakilan teritorial, dan dua-duanya dipilih melalui pemilihan umum. Bagaimana sistem pemilihan umumnya? Ya, mungkin diatur dalam undang-undang, karena rasanya agak susah kalau sistem pemilihan umum yang begitu detail diatur dalam Undang-Undang Dasar ini.

Kemudian persidangan, bersidang setiap tahun dan bisa bersidang di luar jadwal rutin kalau ada masalah-masalah yang penting.

Segala putusan Majelis ditetapkan dengan suara terbanyak baik musyawarah mufakat maupun melalui pemungutan suara. Jadi suara terbanyak itu kami tafsirkan bisa mufakat, bisa juga pemungutan suara sama dengan rekan kami dari PDKB.

Badan Pekerja Majelis bertugas sepanjang tahun untuk melaksanakan tugas-tugas MPR. Dan kami juga mengusulkan adanya perlindungan dan kekebalan buat anggota-anggota MPR sehingga mereka tidak dapat diberhentikan akibat pernyataan-pernyataannya dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kecuali kalau sidangnya rahasia, lalu dibocorkan, itu masalah lain...

Kemudian tugas Majelis menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan GBHN, menetapkan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilu. Jadi berdasarkan pertimbangan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung melalui pemilihan umum yang dilaksanakan, untuk itu. Apakah memerlukan pengesahan atau tidak, tapi Fraksi Karya Pembangunan menganggap

perlu, apakah perlu ditetapkan atau perlu penyaksian sumpah.

Kemudian menetapkan pengangkatan dan pemberhentian pimpinan-pimpinan anggota, Makamah Agung, BPK, dan pimpinan Kejaksaan Agung.

Sedangkan kewenangannya adalah merubah Undang-Undang Dasar, meminta laporan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas lembaga-lembaga tinggi negara, menafsirkan segala putusan Majelis, melaksanakan sidang istimewa, antara lain, jika perlu dan apabila Presiden dipandang melanggar ketentuan dan GBHN.[94]

Pembicara selanjutnya adalah dari Aberson M. Sihaloho dari F-PDIP yang menyampaikan penyempurnaan rumusan-rumusan pasal terkait MPR sebagai berikut.

Kemudian Ayat (2) kami sempurnakan menjadi berbunyi,

"Kedaulatan negara adalah di tangan rakyat."

Dan Ayat (3),

"Kedaulatan rakyat dapat dilakukan langsung melalui pemilu dan melalui MPR."

Itu sebagai pengganti daripada kata sepenuhnya yang tidak begitu jelas.

Jadi, artinya kedaulatan rakyat itu adalah dapat dilakukan langsung oleh rakyat itu melalui pemilu dan dapat juga melalui MPR. Kalau rakyat yang berdaulat tentunya semua kekuasaan negara harus dibentuk oleh rakyat yang mekanisme pembentukannya bisa langsung dan bisa tidak langsung. Pasal 2 Ayat (1), jadi ini kami menambah ayat,

"MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah yang dipilih langsung melalui pemilu".

Kami memang ada rumusan masih berdiskusi dengan teman-teman karena ada yang mengusulkan supaya anggota DPR itu sejajar dengan Utusan Daerah, lantas sepertinya tidak. Kenapa? Di dalam Pasal 2 Ayat (1) yang asli dikatakan bahwa "Utusan Daerah dan Golongan", hanya penambah, karena pada hakekatnya seorang anggota DPR itu harus mewakili seluruh rakyat, seluruh daerah, dan seluruh golongan. Tapi agar benar-benar, *nah,* itu di

[94] *Ibid*., hlm. 112-113.

dalam penjelasannya agar betul-betul MPR itu merupakan penjelmaan seluruh rakyat maka ditambahkanlah Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Itu makanya sebagai penambah, dan Utusan Daerah itu hanya berbicara mengenai hal di daerahnya, itu karena dia tidak mewakili daerah yang lain.

Ayat (2),

"MPR bersidang sekali setiap lima tahun".

Ini tetap kami pertahankan tetapi di dalam Ayat (3)-nya kami lakukan penambahan karena bahwa di dalam kurun waktu lima tahun MPR dapat menyelenggarakan Sidang Istimewa dalam hal Presiden dianggap oleh DPR melanggar haluan negara atau Undang-Undang Dasar. Jadi memang di dalam penjelasan Pasal 2 Ayat (2) ini juga dikatakan bahwa...

Majelis yang lebih besar akan begitu mahal biayanya sehingga cukuplah dia sekali setiap lima tahun. Hanya bisa lebih dari satu kali kalau memang diperlukan Sidang Istimewa. Itu pun kalau Presiden memang sungguh melanggar haluan negara ataupun Undang-Undang Dasar. Mengenai Pasal 3 di sini kita memang perlu berbicara serius karena ada saya lihat persepsi yang belum tepat. Kami berpendapat, menetapkan Undang-Undang Dasar itu adalah sama dengan menetapkan haluan negara, sedangkan garis-garis besar daripada haluan negara ini, ini kata "daripada", ini bahasa hukum. Ini ada Pak Andi dengan yang lain-lain sarjana hukum. Ini punya arti atau konsekuensi yang sangat jauh. Tapi kalau kami hubungkan dengan penjelasan yang ada dalam butir tiga romawi Sistem Pemerintahan Negara. Di sana dikatakan, "Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR." Jadi, berbeda antara "Haluan Negara" dengan "garis-garis besar daripada haluan negara".

Jadi haluan negara adalah pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar sedangkan garis-garis besar daripada haluan negara adalah garis-garis besar daripada pelaksanaan haluan negara. Jadi bukan haluan negara dalam garis-garis besar. *Nah,* ini saya kira kita perlu persamakan dulu persepsi, baru kita akan bisa merumuskan nanti dengan baik. Kami juga sudah punya rancangan rumusan yang juga di antara kami pun masih juga memerlukan diskusi juga ini...[95]

[95] *Ibid*., hlm. 114-115.

Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf, selanjutnya menginventarisasi usulan perubahan terkait dengan MPR sebagai berikut.

> ...Kemudian yang kedua mengenai Pasal 1 Ayat (2) itu tadi, ada usul-usul yang sifatnya meminta yang ini tetap, tetapi ada usul-usul yang meminta agar supaya di sini ditegaskan mengenai proses sampai kedaulatan rakyat dilakukan oleh MPR, yaitu di situ dimasukkan unsur pemilu. Masalahnya sekarang adalah apakah itu perlu dimasukan sebagai sesuatu yang menjadi kesatuan bunyi atau dimasukan di dalam sesuatu yang nanti diatur di dalam misalnya pada Bab II Pasal 2 Ayat (1) yaitu yang terdiri dari DPR dan Utusan Daerah atau Utusan Golongan nanti yang itu baru dilakukan melalui pemilu?
>
> Jadi menurut kami, Pasal 1 ini adalah pasal yang menjadi payung keseluruhannya, di mana rincian-rinciannya termasuk nanti mengenai tugas dan wewenang itu kami letakan pada pasal-pasal selanjutnya. Jadi itu kesimpulan yang bisa kami ambil sebagai Pimpinan di dalam masalah Pasal 1.
>
> Di dalam masalah Pasal 2, saya kira yang paling menonjol sebagai permasalahan adalah mengenai susunan MPR. Apakah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat ditambah Utusan Golongan dan Utusan Daerah yang namanya berbeda tadi atau bagaimana?...
>
> ...Kemudian yang lain. Saya kira yang tadi dimasalahkan adalah Ayat (2). Pasal 2 Ayat (2), yaitu apakah sedikit-dikitnya sekali dalam lima tahun atau sedikit-dikitnya sekali dalam setiap tahun? Sebenarnya pengertian sedikit-dikitnya lima tahun itu bisa mengandung pengertian bisa sepuluh kali setiap tahun. *Nah,* masalahnya adalah apakah itu diatur oleh undang-undang dasar atau diatur oleh tatib? Saya kira tatib. Betul itu nanti kita bicarakan. Ya, makanya nanti dulu, saya sedang simpulkan dulu Pak Aberson.
>
> Kemudian mengenai Ayat (3)-nya tentang makna dari suara terbanyak. Tadi ada yang supaya ditambahkan secara tegas suara terbanyak itu bisa dalam dua bentuk yaitu melalui musyawarah mufakat dan melalui pemungutan suara.
>
> Kemudian Pasal 3 itu mengenai ada usul agar supaya masalah ini dipecahkan melalui yang pertama tetap dengan membuang kata-kata "daripada" walaupun tadi Pak Aberson sudah mulai membuka dialog mengenai kata

> "daripada" itu penuh makna katanya. Tapi ada juga yang mengusulkan agar supaya masalah tugas dan wewenang Majelis ini lebih ditegaskan karena kalau yang namanya "wewenang" itu sesuatu yang sifatnya otoritatif, sedangkan "tugas" itu memang apa yang harus dilakukan. Itu yang tadi disampaikan.
>
> Kemudian mengenai Pasal 5, saya kira tadi juga sudah ada tambahan-tambahan.
>
> Pasal 6 adalah yang berkaitan dengan pemilihan Presiden masih ada dua pendapat yaitu tetap seperti ini dan yang kedua adalah dipilih oleh rakyat tetapi ada yang di tengah yaitu apa Presiden atau Majelis Permusyawaratan Rakyat itu mengesahkan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum...[96]

Untuk merumuskan pendapat-pendapat tentang perubahan pengaturan tentang MPR dalam UUD, dibentuk tim perumus yang terdiri atas pimpinan PAH ditambah dengan wakil-wakil fraksi yang belum tercermin dalam unsur pimpinan, serta dari Sekretariat Jenderal MPR sebagai tim pendukung administratif. Setelah diskors, rapat dibuka kembali pada pukul 14.00 WIB. Jeda istirahat ini dimanfaatkan oleh tim perumus untuk merumuskan usulan yang telah dikemukakan. Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf membacakan hasil rumusan sebagai berikut.

> Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu sekalian.
>
> Perkenankan kami pertama kali pimpinan PAH III ini melaporkan hasil dari rumusan materi yang kami rumuskan dari pendapat-pendapat yang timbul tadi. Model perumusan yang dipakai adalah yang pertama ada hal-hal yang sepenuhnya disepakati. Yang kedua ada hal-hal yang berupa alternatif-alternatif yang penyelesaiannya nanti kita bicarakan sambil jalan barangkali melalui lobi-lobi, barang kali melalui sebuah tim perumusan yang baru dan jika diperlukan ini dibawa ke Rapat Pleno Badan Pekerja dan di-*voting* di situ. Jadi, kita selalu tidak perlu alergi terhadap hal-hal yang semacam itu. Kami ingin bacakan, tolong ditayangkan di layar.
>
> ...

[96] *Ibid*., hlm. 116-117.

Kemudian yang kedua, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR." Kata "sepenuhnya" itu masih dalam *briket*, masih di dalam kurung maksudnya masih belum ada kesepakatan. Ada yang berpendapat kata "sepenuhnya" itu lebih baik tetap saja, tidak usah dihilangkan. Karena, itu justru memberikan tekanan tentang peranan yang dilakukan atau posisi yang dipunyai oleh Majelis dalam kaitannya dengan kedaulatan rakyat.

Kemudian mengenai Bab II Pasal 2 itu kami hanya merumuskan pendapat-pendapat yang muncul. Jadi ada empat alternatif, malah lima alternatif.

Yang pertama, adalah alternatif yang berbunyi begini. Pasal 2 Ayat (1) :

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah anggota-anggota wakil daerah yang dipilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang." Itu alternatif pertama.

Kemudian alternatif yang kedua,

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat", atas ya, maksudnya begitu "ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang". Ini adalah bunyi pasal UUD kita yang lama, naskah asli.

Alternatif tiga :

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan-utusan dari daerah yang dipilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang".

Ini apa bedanya ini...*oh* ya yang nomor 3 dengan pemilihan umum, titik. *Oh* ada tambahan "yang dipilih melalui pemilihan umum". Ya yang nomor dua tidak pakai "yang dipilih melalui pemilihan umum".

Kemudian alternatif empat,

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dipilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."

Jadi, ini sebenarnya mirip alternatif satu tapi penetapan peraturannya itu oleh MPR, bukan oleh DPR.

Alternatif lima,

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan anggota-anggota wakil dari daerah dipilih melalui pemilihan umum."

Jadi, soal apakah pengaturannya nanti lewat MPR apa lewat undang-undang oleh DPR dan pemerintah, itu akan ditetapkan kemudian.

Kemudian Pasal 2. Pasal 2 itu Ayat (2) itu tetap.

"Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara."

Sebenarnya kalau tetap, *nggak* usah ditulis di sini. Tapi ada, atau ini untuk membandingkan ya, memang *nggak* ada bandingannya saya kira ini dicoret aja *deh*. Ya, disepakati karena tetap.

Kemudian yang ketiga,

"Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak baik melalui musyawarah mufakat maupun melalui pemungutan suara."

Ini juga sudah disepakati. Jadi Pasal 2 ini semua sudah disepakati.

Kemudian Pasal 3 ada tiga alternatif. Alternatif satu adalah bunyi pasal yang lama,

"Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar haluan negara."

Alternatif dua adalah membedakan antara tugas dan wewenang. Jadi, yang pertama alternatif dua berbunyi Ayat (1), Pasal 3 Ayat (1), MPR bertugas untuk:

a. menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia;
b. menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara;
c. menetapkan Presiden dan Wakil Presiden;
d. menetapkan pengangkatan Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan dan (Ketua Dewan Pertimbangan Agung).

Yang dalam kurung ini masing ada perbedaan pendapat. Apakah perlu dicantumkan karena ada fraksi yang

berpendapat DPA ini sebaiknya dihapus saja.

Ayat (2) berbunyi MPR berwenang untuk:

a. merubah Undang-Undang Dasar;

b. meminta laporan pelaksanaan tugas Presiden, Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan (Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung) setiap tahun;

Ini masih ada perbedaan. Apakah DPR yang anggotanya 500 itu masuk MPR itu ikut-ikutan melapor di MPR, apa tidak? Soal Dewan Pertimbangan karena masih ada fraksi yang mempunyai usul agar DPA itu dihapuskan.

c. menafsirkan segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

d. menyelenggarakan sidang istimewa, antara lain, jika perlu dan atau apabila Presiden dipandang melanggar hukum atau haluan negara yang dalam putusan tertingginya dapat memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya;

e. memberhentikan Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan. Tentu saja juga "dan Ketua Dewan Pertimbangan Agung", apabila DPA tidak kita hapus.

Alternatif ketiga sama dengan alternatif kedua adalah tetapi huruf a, yaitu "menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia" dihapus pada alternatif ke-3 dan pada Ayat (1) dan pada Ayat (2), "merubah Undang-Undang Dasar" juga dihapus itu yang ada.[97]

Terhadap hasil rumusan yang dikemukakan oleh Ketua Rapat tersebut, beberapa anggota memberikan tanggapan. M. Hatta Rajasa dari F-Reformasi berpendapat mengenai rumusan Pasal 2 Ayat (3), sebagai berikut.

Saya hanya mengomentari sedikit. Bab II Pasal 2 Ayat (3) tadi disebutkan,

"Segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak baik melalui musyawarah maupun pemungutan suara."

Saya kira itu tidak perlu karena kalau itu mau diputuskan begitu maka seluruhnya juga yang formatnya seperti ini

[97] *Ibid*., hlm. 122-124.

> harus dirubah sama. Jadi musyawarah atau pemungutan suara itu ditetapkan di dalam Tatib saja sehingga nanti tata tertibnya yang mengatur. Tidak perlu dicantumkan di situ.[98]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengemukakan pendapat mengenai Sidang Istimewa MPR, sebagai berikut.

> ...mengenai masalah penyelengaraan Sidang Istimewa itu ada kekurangan. Hal menyelenggarakan Sidang Istimewa apabila Presiden dipandang atau secara nyata-nyata telah melanggar sumpah jabatan ini ketinggalan, melanggar sumpah jabatan, haluan negara, dan melanggar hukum. Jadi, yang ketinggalan menurut kami, adalah apabila Presiden dan Wakil Presiden...[99]

> Demikian juga dengan Harun Kamil dari F-UG mengemukakan pendapat mengenai Penyelenggaraan Sidang Istimewa. Berikut ini pendapatnya.

> mengenai masalah penyelengaraan sidang istimewa itu ada kekurangan hal menyelenggarakan sidang istimewa. Apabila Presiden dipandang atau secara nyata-nyata telah melanggar sumpah jabatan. Ini ketinggalan, melanggar sumpah jabatan, haluan negara, dan melanggar hukum. Jadi yang ketinggalan menurut kami adalah apabila Presiden atau Wakil Presiden, Pasal 3 alternatif dua Ayat (2)-nya "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang untuk....", jadi pertama kali *nggak* boleh dipandang secara nyata dan sungguh-sungguh melanggar sumpah jabatan Presiden, dan di belakangnya disambung.[100]

Lukman Hakim Saifuddin juga meminta klarifikasi perbedaan beberapa alternatif pada Pasal 2, yaitu berkaitan dengan anggota-anggota wakil daerah dan utusan-utusan dari daerah.

> Dua hal yang ingin kami sampaikan. Pertama permintaan klarifikasi dari Pasal 2 antara alternatif satu dengan altenatif tiga. Di situ ditambah alternatif pertama disebutkan "anggota-anggota wakil daerah," sedangkan alternatif tiga itu "utusan-utusan dari daerah." Keduanya ini dipilih

98 *Ibid*., hlm. 125.

99 *Ibid*., hlm. 30.

100 *Ibid*., hlm. 125.

> melalui pemilu. *Nah,* kami ingin mendapatkan kejelasan apa perbedaan substansial antara "anggota-anggota wakil daerah" di alternatif satu dengan "utusan-utusan dari daerah-daerah" di alternatif tiga karena keduanya melalui pemilu.
>
> Yang kedua pada Pasal 3 ayat .. alternatif dua Ayat (2) butir (d) di situ menyelenggarakan sidang istimewa antara lain jika dan seterusnya. Kata "antara lain" ini mungkin bisa dipertimbangkan untuk dihilangkan.
>
> ...
>
> Klarifikasi yang ingin kami dapatkan apakah dalam pembahasan tadi muncul perbedaan yang prinsipil antara "wakil daerah*"* dengan "utusan-utusan dari daerah", karena dua-duanya melalui pemilu.
>
> Karena dua-duanya melalui pemilu, kalau pemilu itu tidak ada yang diangkat begitu, semuanya dipilih.[101]

Atas permintaan klarifikasi Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP tersebut, Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf memberi jawaban sebagai berikut.

> Jadi perbedaannya adalah pada alternatif satu itu kata "utusan" itu langsung diganti dengan "wakil", coba. Kalau alternatif tiga itu sebenarnya bunyi yang lama cuma ditambah kata yang "dipilih melalui pemilihan umum". Coba kalau dicermati itu bedanya hanya di situ...
>
> Ada perbedaanya. Kalau "utusan" itu misalnya utusan golongan itu bisa tidak mesti dipilih. Tapi bisa juga diangkat. Kita memilih kata "wakil", jadi "wakil" itu jadi *represent gitu* dari rakyat. Jadi nanti pemilihannya melalui pemilihan umum. Pengaturan pemilihan umumnya itu ada dua pilihan yaitu melalui Tap MPR atau melalui atau susduk dalam bentuk tap atau susduk dalam bentuk undang-undang...[102]

Selanjutnya Zain Badjeber dari F-PPP menyampaikan pendapat sebagai berikut.

> ...di Pasal 3 alternatif satu itu. Bukan tetap, ternyata ada yang dihilangkan daripada berarti *kan* ada perubahan alternatif satu Pasal 3.[103]

---

[101] *Ibid*., hlm. 126.

[102] *Ibid*.

[103] *Ibid*.

Berikutnya, Andi Mattalatta dari F-PG juga meminta klarifikasi terkait dengan banyaknya alternatif yang terdapat dalam rumusan Pasal 2.

> ...yang kedua, Pasal 2 Bab II untuk sekian banyak alternatif, ada yang mengatakan diatur dengan undang-undang, ada yang mengatakan diatur dengan ketetapan MPR. Kami punya pandangan kalau yang diatur undang-undang itu adalah pelaksanaan pemilihan umumnya, saya kira itu cukup dengan undang-undang. Tapi kalau Susduknya, ya memang harus dengan ketetapan MPR. Ini klarifikasi. Jadi kalau dimaksud di sini adalah yang diatur itu adalah mekanisme pemilihan umumnya tidak perlu dengan ketetapan MPR, cukup dengan undang-undang.[104]

Terhadap permintaan klarifikasi tersebut, Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf meminta penjelasan lebih lanjut kepada Zain Badjeber dari F-PPP. Atas permintaan tersebut, Zain Badjeber dari F-PPP memberikan penjelasan sebagai berikut.

> Saya kira itu tergantung kepada MPR. Bahwa apa yang diatur oleh MPR kemudian di dalam ketetapan itu dikatakan diatur lebih lanjut dengan undang-undang itu *kan* bisa saja. Jadi, apakah MPR hanya mengatur Susduknya mengatur pokok-pokok pemilu dan selanjutnya diatur dengan undang-undang tergantung kepada apa yang diputuskan oleh MPR, tapi tidak tertutup bahwa mengatur dengan undang-undang tentunya.[105]

Harjono dari F-PDIP menyatakan agar kembali pada kesepakatan semula untuk mengkompilasi persoalan-persoalan terlebih dahulu.

> Jadi kembali kepada kesepakatan semula bahwa ini adalah kompilasi, jadi kompilasi belum kristalisasi yang sangat c*oncise*. Oleh karena itu, ada persoalan-persoalan yang harus kita perhatikan. [106]

Asnawi Latief dari F-PDU sependapat dengan F-PDIP dan menambahkan bahwa opsi-opsi yang terdapat dalam kompilasi tersebut akan membawa konsekuensi pada kewenangan MPR.

---

[104] *Ibid*., hlm. 127.

[105] *Ibid*., hlm. 128.

[106] *Ibid*.

> Saya sependapat dengan usul PDIP tadi. Jadi ini sebagai kompilasi, kita terima, sebab pilihan-pilihan ini opsi-opsi ini juga ada konsekuensinya ketika kita akan membahas Presiden misalnya. *Kan* Presiden itu *kan* belum final apakah dipilih langsung apakah dipilih oleh MPR. Kalau dipilih langsung tentu wewenang MPR berkurang. Barangkali cuma mengucapkan sumpah di depan MPR demikian pula konsekuensi *impeachment* sifatnya tentu tidak detail kayak seperti alternatif ini...[107]

Pendapat yang sama dikemukakan oleh Hatta Radjasa dari F-Reformasi. Selain itu, Hatta Radjasa juga meminta klarifikasi mengenai Pasal 6 Ayat (2)

> Saya sependapat dengan Saudara dari teman F-PDI tadi, tidak usah diulangi lagi. Jadi saya hanya ingin minta penjelasan sedikit mengenai Pasal 6 Ayat (2) altenatif tiga "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak sesuai hasil pemilihan umum" ini multi *interpretation* ini.[108]

Terhadap permintaan klarifikasi di atas, Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf mengatakan bahwa tim ini bertugas mengkompilasi materi yang disepakati.

> ...saya sebenarnya ingin menjelaskan panjang lebar tapi karena itu hanya satu alternatif, ya itu, Anda bisa memilih alternatif yang lain, tapi yang dimaksud kalau kita memilih Presiden di sini yang milih suara yang terbanyak pada saat pemilihan umum be*gitu loh*. Tapi ini *kan* boleh saja usul begitu karena itu ada usulan lalu kita cantumkan. Jadi tim ini memang melakukan kompilasi secara adil. Jadi apa saja yang muncul di sini kita catat *gitu*. Jadi artinya begitu. Jadi kalau Pak Hatta *nggak* setuju, ya nanti jangan disetujui. Ya silakan saja.[109]

Selanjutnya Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengemukakan persoalan GBHN apabila Presiden dipilih langsung.

> Mungkin karena usul ini dari saya, saya ingin jelaskan bahwa ini alternatif yang saya usulkan untuk mengganti

[107] *Ibid*., hlm. 129.

[108] *Ibid*.

[109] *Ibid*., hlm. 129-130.

> daripada Presiden dipilih langsung. Karena kalau Presiden dipilih langsung melalui pemilihan umum ada keberatan bahwa, lalu Presiden tidak bertanggung jawab lagi kepada MPR. Lalu juga bagaimana persoalan GBHN-nya? Karena itu, saya usulkan supaya tetap dipilih oleh MPR berdasarkan hasil pemilihan umum. Artinya pemilihan umum itu sekaligus memilih Presiden...[110]

Terhadap berbagai pendapat di atas, Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf mengatakan bahwa pembahasan materi akan dilakukan kemudian setelah bahan-bahan yang akan dikompilasi disetujui.

> Begini-begini. Itu nanti akan dibicarakan sesudah bicara ini. Jadi kompilasi ini dengan hanya mencantumkan pilihan-pilihan, tapi juga mencantumkannya sudah kita bisa setujui. Bisa kita setujui sebagai kompilasi, o*ke*?[111]

Rumusan sementara dan tanggapan yang dikemukakan oleh anggota yang telah disetujui menjadi bahan kompilasi untuk dirumuskan oleh Tim Perumus.

Selanjutnya pembahasan mengenai MPR mengemuka pada Rapat Tim Perumus PAH III BP MPR, 10 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Amin Aryoso dari F-PDIP. Pada sesi kedua yang dipimpin oleh Harun Kamil, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengemukakan pasal-pasal yang akan dirumuskan dan salah satunya adalah tentang MPR.

> ...tim lima orang yang ditunjuk telah sepakat untuk menawarkan 10 pasal dari Undang-Undang Dasar 1945 yang kita yakini akan dapat disepakati dalam Sidang Panitia Ad Hoc III ini, yang mungkin dapat kita laporkan hasilnya nanti di dalam sidang pleno dari pada Badan Pekerja.
>
> Pasal-pasal tersebut adalah:
>
> Pertama adalah Pasal 2 Ayat (3) ini kita tawarkan karena pada dasarnya sudah kita sepakati beberapa atau pada hari-hari ini.[112]

[110] *Ibid*., hlm. 130.

[111] *Ibid*.

[112] *Ibid.*, hlm. 273.

Selanjutnya, Khofifah Indar Parawansa dari F-KB mengemukakan Pasal 3 mengenai keberadaan lembaga tinggi negara dan pertanggungjawabannya yang terdapat dalam kompilasi juga perlu dibahas.

> Di Pasal kompilasi itu Pasal 3 di alternatif dua Ayat (2), di situ terkait dengan DPA, karena dari 10 hal yang diinventarisir itu sama sekali tidak terkait Pasal 16 soal DPA. Kita belum sepakat apakah itu dihapus atau tidak. Jika tidak, saya pikir perlu pengaturan. Karena kalau itu tidak diatur, maka dengan konsensus yang dulu dilakukan, DPA itu dipilih oleh Presiden, maka kemudian keinginan kita bahwa lembaga tinggi negara kalau itu ada, maka semua harus bertanggung jawab kepada MPR. Oleh karena itu, dia dipilih, diangkat, dan diberhentikan oleh MPR. Saya pikir itu yang tertinggal Pasal 3 alternatif dua, Ayat (2). [113]

Berikutnya Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP meminta klarifikasi ketiadaan Pasal 3 dalam kompilasi padahal komitmen semula adalah memberikan pemberdayaan kepada lembaga tertinggi negara.

> ...komitmen kita sejak awal kita bahwa kita ingin memberikan pemberdayaan kepada lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara maka kami melihat Pasal 3 sesungguhnya itu cukup penting dan harus dijadikan prioritas dari amendemen yang akan kita lakukan saat ini. Karena Pasal 3 itu dari altenatif dua dan altenatif tiga yang sempat kita kompilasikan, nampaknya lebih mempertegas kita semua menyangkut tugas dan wewenang MPR.
>
> Jadi justru disinilah sesungguhnya sebagai lembaga tertinggi negara kita perlu mempertegas apa sesungguhnya tugas-tugas dan wewenang yang dimiliki oleh lembaga tertinggi negara ini. Jadi, mungkin klarifikasi mengapa Pasal 3 ini tidak dicantumkan.[114]

Zain Badjeber dari F-PPP yang termasuk dalam tim lima yang bertugas menyusun kompilasi pasal-pasal yang akan dibahas memberikan penjelasan sebagai berikut.

> ...Jadi tanpa mengurangi saran-saran dari teman-teman, marilah kita mulai dengan yang sepuluh ini. Kalau memang

[113] *Ibid*., hlm. 275.

[114] *Ibid*., hlm. 276.

> kita selesaikan, ini malam atau besok, kita masih ada punya waktu untuk membuka pasal-pasal lainnya. Sebab kalau kita nanti seperti tadi pagi, pasal ini tidak selesaikan. Kita mulai saja dengan yang sudah kita mandatkan kepada yang lima. Kemudian nanti kalau *Insya Allah* selesai besok, kita tambah.[115]

Antonius Rahail dari F-KKI[116], M. Hatta Radjasa dari F-Reformasi[117], Andi Mattalatta dari F-PG[118], dan Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri[119] sependapat dengan penjelasan Zain Badjeber dari F-PPP di atas.

Asnawi Latief dari F-PDU mengemukakan pendapat mengenai pertanggungjawaban sebagaimana dikemukakan oleh F-KB. Menurut Asnawi pertanggungjawaban Presiden dilakukan apabila melanggar UUD 1945 dan GBHN serta berakhirnya masa jabatannya. Pertanggungjawaban tersebut mengandung resiko diterima ataukah ditolak dan berpengaruh terhadap pencalonan pada masa jabatan berikutnya.

> Fraksi kami, saya melihat bahwa apa yang tertuang di sini seperti yang dikatakan oleh Ibu Khofifah tadi menyangkut soal pertanggungjawaban. Beberapa hari yang lalu saya pernah mengemukakan juga di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, bahwa Presiden itu dimintai pertanggungjawaban manakala sungguh-sungguh melanggar GBHN dan UUD '45 dengan resiko dia diberhentikan, manakala pertanggungjawabannya itu ditolak, yaitu sudah pernah terjadi dalam praktek kenegaraan kita. Ketika Bung Karno diminta pertanggungjawabannya dengan Nawaksara.
>
> *Nah,* selama ini yang disebut pertanggungjawaban Presiden berakhir masa jabatannya selalu diterima dengan mulus dan sebetulnya tidak ada itu.
>
> *Nah,* sekarang itu ada harus dipersamakan persepsi kita, apakah setiap berakhir masa jabatan seorang Presiden itu diminta pertanggungjawabannya dan dengan dua resiko bisa

[115] *Ibid*.

[116] *Ibid*.

[117] *Ibid*., hlm. 277.

[118] *Ibid*.

[119] *Ibid*.

> diterima atau ditolak. Kalau ditolak resikonya dia tidak bisa lagi jadi calon Presiden. Karena sudah tidak lolos di dalam perjalanan satu periode sebagai Presiden. Ya ini harus jelas. Saya berpandangan kita pakai saja pertanggungjawaban itu baik karena dia melanggar ataupun pertanggungjawabannya pada masa jabatan sudah berakhir...[120]

Pada akhirnya Ketua Rapat, Harun Kamil menetapkan pembahasan dimulai dari pasal-pasal yang disampaikan Tim Lima dan dimulai dari Pasal 2 Ayat (3) mengenai tata cara pengambilan putusan oleh MPR.

> Baik mari kita mulai pembahasan pasal-pasal yang disampaikan oleh Tim Lima tadi. Apa boleh sebaiknya kita bikin apa seperti biasa supaya adil. Dan kami persilakan tiap fraksi untuk membahas keseluruhannya sekaligus...
>
> ...
>
> Baik, mari kita mulai dengan Pasal 2 Ayat (3) boleh kita mulai dari kanan dulu.[121]

Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri yang diberi kesempatan pertama menyampaikan pendapat bahwa musyawarah mufakat maupun pemungutan suara merupakan alternatif dari suara terbanyak.

> Jadi kami melihat di sini bahwa pada substansinya ini melengkapi. Jadi melalui musyawarah mufakat maupun melalui pemungutan suara itu adalah alternatif dari suara terbanyak. Jadi, ini melengkapi sifatnya, sehingga, oleh karena itu, kami setuju, Pak.[122]

Pendapat selanjutnya dikemukakan oleh Valina Singka Subekti dari F-UG. Valina menyampaikan bahwa semangat dari putusan MPR sebetulnya ditentukan dengan suara terbanyak.

> Ya, ini juga sebetulnya juga tidak ada masalah dengan hasil kompilasi Pasal 2 ini. Jadi, kami menyetujui usulan yang baru ini karena memang sifatnya juga melengkapi. Sebetulnya juga semangat dari segala putusan MPR ditentukan dengan suara terbanyak. Itu artinya sudah mengandung musyawarah mufakat sebetulnya di

[120] *Ibid*., hlm. 277-278.

[121] *Ibid*., hlm. 278-279.

[122] *Ibid*., hlm. 279.

> dalamnya. Artinya, kalaupun tidak ditambahkan dengan kata-kata, baik melalui musyawarah mufakat ataupun melalui pemungutan suara di sini sudah terkandung makna itu karena memang Majelis Permusyawaratan Rakyat itu mendasari musyawarah mufakat. Tetapi, esensi demokrasinya *kan* untuk pengambilan keputusan. Keputusan itu harus dengan suara terbanyak.
>
> Jadi, saya serahkan kepada teman-teman fraksi lain, tapi menurut saya sebetulnya tidak terlalu penting untuk menambahkan kata-kata "ditetapkan dengan suara yang terbanyak, baik melalui musyawarah mufakat, maupun... " karena ini mubazir dalam pengertian tata bahasa Indonesia. Karena di situ sudah mengandung makna lengkap dengan suara terbanyak.[123]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengemukakan pendapat mengenai penambahan kata "musyawarah mufakat" dan "pemungutan suara". Menurutnya, keduanya merupakan upaya memberikan keseimbangan yang sesuai dengan demokrasi Indonesia.

> ...Saya kira penambahan ini bagi PDKB terasa penting, bukan sekedar memperjelas karena ada satu kekhawatiran bahwa akan berkembang satu *image* dalam masyarakat bahwa seolah-olah demokrasi itu harus selalu dengan suara terbanyak, dan suara terbanyak itu harus pemungutan suara sehingga kita kehilangan budaya musyawarah untuk mufakat itu. Padahal, dengan melalui musyawarah mufakat akan diperoleh juga suara terbanyak.
>
> Jadi, kita memang juga harus hati-hati karena hampir 30 tahun lebih ini musyawarah mufakat bisa disalahgunakan. Tetapi, kita juga perlu mengantisipasi suara terbanyak dalam pengertian pemungutan suara saja juga bisa disalah artikan atau disalahgunakan. Karena itu, saya kira upaya untuk memberikan ini hanya untuk memberikan keseimbangan bahwa kedua-duanya sebetulnya sesuai dengan alam demokrasi kita,..[124]

Selanjutnya Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan pendapat bahwa dengan suara terbanyak sudah mengandung aklamasi maupun *voting*.

---

[123] *Ibid*.

[124] *Ibid*., hlm. 279-280.

> Partai Daulatul Ummah lebih condong pada rumusan asli dengan perubahan dari "putusan" menjadi "keputusan". Sebab, benar apa yang dikemukan oleh Saudari dari Fraksi Utusan Golongan bahwa suara terbanyak itu sudah mengandung itu semua. Kata orang Arab sudah *jami'* itu bahasa kalimat itu. Justru kita ini menambahi macam-macam ini malah ditafsirkan macam-macam. Kadang-kadang dengan secara sinis bahwa musyawarah mufakat yang dimusyawarahkan, itu yang prakteknya selama ini sisa-sisa orde baru. Saya kira dengan cara ini sudah bagus. Dengan suara yang terbanyak, itu sudah mengandung itu baik dengan aklamasi maupun dengan *voting*. [125]

Berikutnya Khofifah Indar Parawansa dari F-KB mengemukakan pendapat bahwa penambahan kata musyawarah mufakat dan pemungutan suara mengacaukan sehingga diusulkan dicantumkan dalam Penjelasan.

> Suara terbanyak, ini pada saat Orde Baru kemudian dibungkus dalam proses musyawarah mufakat yang itu kemudian sangat teoritis. *Nah,* ada kecenderungan memang suara terbanyak pada era Reformasi ini kemudian lebih diterjemahkan kepada *voting*. Jadi penambahan kata musyawarah mufakat maupun melalui pemungutan suara di dalam Pasal 4 ini memang agak mengacaukan. Menurut saya, kalau misalnya ada penjelasan pasal, kami lebih sepakat jika misalnya yang dimaksud dengan suara terbanyak itu bisa melalui musyawarah mufakat maupun melalui pemungutan suara, itu barangkali akan lebih tepat ditempatkan di dalam penjelasan pasal.
>
> Pada dasarnya bahwa menurut kami permusyawaratan, musyawarah mufakat itu harus diberi tempat. Jadi kalau dalam Islam itu memang kecenderungannya *wa amruhum syuuro bainahum*. Misalnya itu *wa syaawirhum fil amri*. Artinya, musyawarah itu harus diberi tempat, jangan kemudian suara terbanyak itu kemudian lebih diidentifikasi sebagai *voting* hanya itu saja. Apakah mau diformulasikan di pasal atau di penjelasan pasal. Yang jelas musyawarah mufakat harus diberi tempat.[126]

Hatta Radjasa dari F-Reformasi menyatakan bahwa Pasal 2 Ayat (3) mengandung kerancuan. Hatta setuju sebelum sampai

[125] *Ibid*., hlm. 280.

[126] *Ibid*.

pada suara terbanyak didahului dengan musyawarah mufakat tetapi rumusannya harus dipisah.

> Pasal 2 Ayat (3) ini mengandung kerancuan. Karena substansinya adalah segala keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak. Itu substansinya. Pencapaiannya melalui musyawarah mufakat, prosesnya ini bisa melalui musyawarah mufakat, tapi juga bisa melalui pemungutan suara. *Nah,* kalau ini dijadikan satu musyawarah mufakat ini kualitatif. Ini artinya tidak tergantung kepada dia harus mempunyai nilai mufakat maka itu di dalam Undang-Undang Susduk itu Pasal 25 dikatakan, "Tata cara Pemilihan" itu Pasal 25 itu sedapat mungkin dilakukan musyawarah mufakat secara bulat. Apabila tidak tercapai kesepakatan, maka masuk ke Pasal 26 dilakukan pemungutan suara. Jadi, kalau kita mau, saya setuju bahwa didahului dengan musyawarah mufakat, tetapi bahasanya tidak demikian. Kalau begini akan mengandung kerancuan, ini harus kita pisahkan.[127]

Anggota selanjutnya yang menyampaikan pendapat adalah Hamdan Zoelva dari F-PBB. Hamdan mengemukakan penambahan kata baik melalui musyawarah mufakat maupun melalui pemungutan suara merupakan bentuk pengulangan sehingga tidak perlu dicantumkan karena juga sudah tercantum dalam Penjelasan Pasal 2 Ayat (3) UUD 1945.

> Menurut pendapat kami, sebenarnya tambahan baik melalui musyawarah mufakat maupun melalui pemungutan suara ini adalah *redundant*, ini pengulangan. Kami berpikir bahwa dalam praktek ketatanegaraan kita selama ini, walaupun dalam Undang-Undang Dasar-nya dikatakan hanya dengan suara terbanyak, tapi keputusan secara musyawarah mufakat sudah dipraktekkan secara berpuluh-puluh tahun dari sejak awal Undang-Undang Dasar ini ada.
>
> Jadi, tidak perlu lagi kita bertengkar di sini. Karena praktek-praktek tata negara itu juga adalah sebuah konvensi yang memang sudah kita terapkan selama ini. Jadi begitu juga kemarin dalam pengambilan keputusan beberapa ketetapan kemarin kita juga tetapkan dengan keputusan musyawarah mufakat. Itu praktek yang tidak bisa diingkari. Oleh karena itu, tidak perlu lagi kita tambah-tambahkan di sini. Cukup

[127] *Ibid*., hlm. 281.

> saja dengan bunyi aslinya. *Toh*, dalam prakteknya kita tetap menerima musyawarah mufakat itu sebagai satu pengambilan keputusan. Kalaupun itu tidak tercapai itu dilakukan dengan pemungutan suara, dan biarkan saja ini berkembang dalam praktek dalam konvensi yang kita ikuti terus-menerus dan juga dalam putusan-putusan ketetapan-ketetapan MPR yang lain. Kita juga sudah cantumkan itu sebagai penafsiran resmi dari Pasal 2 Ayat (3) ini. Jadi, tidak perlu lagi kita tambah-tambahkan, kami pikir cukup ini, jadi aneh kalau ditambahkan itu.[128]

Selanjutnya Zain Badjeber dari F-PPP menyampaikan pendapat fraksinya yakni mempertahankan Pasal 2 Ayat (3) UUD 1945. Berikut ini pendapat tersebut.

> Begini, Fraksi PPP mengusulkan ini tetap. Saya kira alasan-alasan tadi sudah dikemukakan oleh teman-teman yang lain. Di samping itu, selama ini kami tidak menganggap ada kerancuan. Mekanisme daripada pemungutan suara ini ada di dalam Tap MPR No. I yang terakhir kita ubah tahun 1999 Tatib. Itu *kan* juga Tap MPR, Tata Tertib.
>
> Jadi, kalau kita mau terangkan lagi di sini, ditulis lagi di pasal ini nanti timbul masalah. Kalau kita memasuki pemungutan suara, itu *kan* ke mufakat dulu kita untuk *voting*. Nanti ada mufakat bulat, mufakat tidak bulat. Padahal *kan* yang dimaksud di sini *kan* mufakat bulat. Artinya, kalau kita sudah mufakat semua tidak perlu ada pemungutan suara. Tapi kalau juga kita mufakat, ya pemungutan suara, jadi mufakat di sini nanti akhirnya lagi harus dijelaskan mufakat bulat apa tidak bulat? Oleh karena itu, biarkanlah dia pada Tap MPR yang lain pada tatib dan tidak ada kerancuan sebenarnya selama ini.[129]

Berikutnya, Anthonius Rahail dari F-KKI menyampaikan usulan agar tidak terulang kerancuan, musyawarah mufakat dan suara terbanyak dijadikan dua sub ayat.

> Kalau membaca Pasal 2 Ayat (3), melihat semangat 32 tahun yang lalu kita tidak pernah *voting*. Semuanya musyawarah mufakat, dan kalau melihat lagi dari naskah yang ada, memang musyawarah mufakat itu sebagai salah satu yang di masa lalu dibanggakan sebagai budaya kita walaupun

[128] *Ibid*.

[129] *Ibid*., hlm. 282.

dengan tanda kutip sebagaimana tadi disampaikan oleh Ibu Khofifah itu.

Oleh karena itu, dari Pasal 2 baru Ayat (3) yang diusulkan ini barangkali menampung semangat yang lalu dan yang akan datang. Namun demikian akan rancu karena kita juga punya pengalaman pada pemilihan Pimpinan DPR ketika musyawarah mufakat sudah dicapai lalu kemudian di *floor,* akhirnya kita *voting*.

Nah, oleh karena itu supaya tidak terulang kerancuan, barangkali perlu kita formulasikan dengan baik sehingga pilihan-pilihan itu bisa kita lakukan pada materi yang kita bicarakan ke depan. Oleh karena itu, kalau nanti dijadikan dua sub ayat, barangkali itu juga merupakan salah satu solusi. [130]

Andi Mattalatta dari F-PG menjelaskan bahwa fraksinya tidak menentukan pilihan. Akan tetapi mengusulkan tindak lanjut pilihan tersebut diatur dalam tata tertib.

Sebenarnya secara alamiah, setiap kita akan memutuskan sesuatu sebelum *voting* pasti diadakan musyawarah. Itu diatur atau tidak diatur pasti demikian. Karena itu, kami dari Fraksi Partai Golkar sebenarnya tidak terlalu menentukan pilihan yang mana, kita mau pilih Pasal 2 baru, boleh. Mau pilih Pasal 2 lama, juga boleh, tapi dengan ketentuan tindak lanjut dari Pasal 2 lama ini diatur dalam tata tertib. Jadi, yang mengakomodasi mengenai didahulukan musyawarah dulu baru *voting* kalau memang itu mau dilakukan, ya cukuplah diatur di dalam tatib sebagai tata cara mekanisme kerja MPR untuk mengambil keputusan. Jadi, kami kiri kanan, oke. [131]

Sementara itu, Aberson Marle Sihaloho dari F-PDIP menganalogikan suara terbanyak pada Pasal 2 Ayat (2) dengan ketentuan Pasal 37. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

Dalam usulan kami, yang kami sampaikan tertulis maupun secara lisan, Pasal 2 Ayat (3) ini kami tetap. Adapun alasannya demikian.

Yang dimaksudkan dengan suara terbanyak sebagai satu undang-undang sebetulnya di sini pertama-tama hendak

[130] *Ibid*.

[131] *Ibid*., hlm. 282.

ditentukan siapa yang punya hak suara di MPR ini adalah anggotanya secara perorangan, sedangkan yang dimaksudkan dengan musyawarah mufakat, sebetulnya tidak ada musyawarah mufakat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 karena dasar negara yang keempat itu menyebutkan:

"Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan."

Maksudnya itu di dalam badan permusyawaratan rakyat yaitu MPR dan di dalam badan perwakilan rakyat yaitu DPR, ini dapat kita temukan pada Penjelasan tentang sistem pemerintahan negara itu Butir III.

Nah, sehingga yang perlu justru kalau Pasal 2 ini mau kita kembangkan, yang dimaksud dengan suara terbanyak itu yang penting kita berikan kepastian. Suara terbanyak di sini berapa yang dimaksudkan. *Nah,* kalau analog dengan Pasal 37 Ayat (1) yang berbunyi:

"Untuk merubah Undang-Undang Dasar sidang harus dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota."

Dan Ayat (2) menyebutkan:

"Keputusan diambil berdasarkan kehendak sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir maka untuk merubah Undang–Undang Dasar saja suara terbanyak tertinggi yang diperlukan itu hanya empat per sembilan, dua per tiga kali dua pertiga."

Sehingga analogi itu maka yang dimaksud dengan suara terbanyak dalam Pasal 2 Ayat (3) dan Pasal 6 Ayat (2) ini sebetulnya hanya untuk memilih Presiden atau mengambil keputusan MPR di luar atau kecuali merubah Undang–Undang Dasar itu sidang sudah sah, apabila dihadiri oleh sekurang-kurangnya tambah satu jumlah anggota, dan putusan sudah sah apabila dikehendaki 50% tambah satu dari jumlah anggota yang hadir.

Sehingga suara terbanyak minimum yang diperlukan di sini adalah ½ +1 x ½ +1 =1/4 +1 yaitu 25%+1. Ini yang justru perlu kita pertegas. Karena sekarang ini sedang berkembang yang dimaksud dengan suara terbanyak ini, itu adalah 50% +1 *nah* kalau kita cari di dalam Undang–Undang Dasar 1945 tidak ada ketentuan yang menyatakan demikian. Ada di dalam Tap MPR, tapi Tap MPR itu bukan undang-undang dasar, *nah* ini yang timbul kerancuan bagi kita.

Jadi, maunya kalau mau mencari penjelasan dari Undang-Undang Dasar 1945 itu pertama-tama kita kembalikan dulu kepada Undang-Undang Dasar itu sendiri. Tapi karena itu berkembang *nah* itu hanya Pak Soepomo saja yang membuat Penjelasan ya, saya kira tidak bisa berkata demikian karena baik Undang-Undang Dasar sendiri maupun Penjelasannya sudah diundangkan dalam lembaran negara sehingga menjadi dokumen otentik yang harus kita jadikan sebagai sumber untuk mencari kejelasan mengenai Undang-Undang Dasar ini, atau untuk menafsirkan. Sehingga musyawarah mufakat ini malah bisa nanti memberikan pengertian yang lain karena prakteknya selama 32 tahun ini malah kita itu mufakat dulu baru bermusyawarah yang benar. Tidak benar kita musyawarah, untuk mencapai mufakat, yang benar, mufakat dulu baru kita bermusyawarah. Sebelum ada mufakat, kita tidak akan bermusyawarah. Itu praktek selama 32 tahun.

Nah, jadi daripada ini memberikan suatu pengertian yang nanti bisa menyimpang dari esensi Undang-Undang Dasar karena ini bahasa hukum. *Nah,* saya kira Pak Harun Kamil-lah yang lebih mengerti dari saya mengenai bahasa hukum, apalagi Pak Harun Kamil ini seorang notaris itu benar–benar bahasanya itu harus bahasa yang bisa dipertanggungjawabkan secara yuridis. *Nah,* ini malah membuat suatu pengertian yuridis yang bisa menjadi kabur atau tidak berkepastian hukum lagi. Sehingga dia bukan hukum lagi satu undang–undang atau peraturan apabila tidak ada kepastiannya itu saya kira bukan lagi undang–undang saya kira demikian dulu. Pak Harun Kamil kita dulu hendak memperoleh Pengantar Ilmu Hukum *kan* demikian dulu kita *kan* diajarkan. *Nah,* jadi malah terkadang undang-undang itu tidak lagi terkadang tekanannya pada keadilan hukumnya itu, tapi kepastian hukumnya, maka dari itu kalau kita mau mengembangkan Pasal 2 ini lebih baik yang kita jelaskan suara terbanyak yang dimaksud ini berapa. Itu saya kira malah yang lebih penting supaya ada kepastian hukum.

Jangan seperti sekarang, kita tidak tahu suara terbanyak itu. *Nah,* seperti PDIP yang sudah memperoleh 34% dari 105 juta itu sudah 34% dari 35,7 juta. Tapi dikatakan masih itu bukan suara terbanyak. *Nah,* sehingga kita pun semua menjadi sulit, lantas berapa suara terbanyak yang

> dimaksudkan itu kalau 50%+1 di mana dikatakan Undang-Undang Dasar 1945.
>
> Jadi, kami Pak Ketua, kami setuju ini tetap mau kembangkan, mari lebih kita lebih penting adalah memberikan kejelasan berapa yang dimaksudkan dengan suara terbanyak supaya ada kepastian hukum, sehingga pengembangan demokrasi kita untuk pengambilan keputusan di masa yang akan datang. Kita itu sudah lebih ada suatu kepastian aturan mainnya itu jelas, sehingga kita tahu siapa yang pemenang, siapa yang kalah.[132]

Dari berbagai pendapat yang mengemuka, Ketua Rapat, Harun Kamil menyimpulkan ada 2 (dua) pendapat mengenai Pasal 2 Ayat (3) yang berkembang, yaitu tetap sesuai rumusan asli dan sama dengan konsep kompilasi, yaitu menambahkan musyawarah mufakat terlebih dahulu.

> Seluruh fraksi sudah memberikan *urun rembuk*-nya atas Pasal 2 Ayat (3) dan ini tampaknya ada dua pendapat yang tentunya saya kira kita bisa bisa temukan. Yang pertama, adalah tetap, tidak berubah dengan berbagai pertimbangan kalau tidak jelas ya pindahkan saja ke penjelasan misalnya. Kemudian mengenai suara terbanyak itu berapa? Kalau yang sependapat dengan konsep kompilasi adalah dengan dasar adalah supaya ada kejelasan bahwa dimulai dengan musyawarah dengan mufakat dulu baru dilakukan pemungutan suara. Memang kalau masalah kombinasi sebetulnya bisa selesai, tapi *kan* harus ada kesepakatan bersama.[133]

Asnawi Latief dari F-PDU yang diberi kesempatan pertama menyatakan agar kembali ke rumusan asli.

> ...saya sependapat dengan yang tadi dengan keputusan-keputusan setuju itu. Jadi, saya tetap berpandangan bahwa Pasal 2 Ayat (3) ini sudah bagus, sebab ini hasil dari musyawarah, sedangkan yang perubahan ini proses. Proses jangan diletakkan di konstitusi kita. Itu detil sekali prosesnya. Itu diletakan di dalam tatib. Itu sudah bagus. Oleh karena itu, saya mohon kesepakatan kembali kepada asal, kembali ke *khittah*.[134]

---

[132] *Ibid*., hlm. 282-283.

[133] *Ibid*., hlm. 285.

[134] *Ibid*.

Pendapat untuk kembali pada rumusan asli juga dikemukakan oleh Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB sebagai berikut.

> ...Kita sepakat selama 23 tahun penggunaan musyawarah mufakat telah menciptakan suatu tirani minoritas, satu kekuasaan yang elit jadi tirani. Saya hanya ingin mengingatkan bahwa jangan kita sampai lari kepada ekstrim yang lain menjadi dominasi mayoritas. Kalau kekhawatiran itu dianggap berlebihan, kita bersepakat itu tidak akan terjadi. Menurut saya kita kembali kepada yang lama itu tidak soal. Jadi, usulan ini bukan jadi usulan yang harus kita debatkan lama-lama. Kalau memang tidak sepakat, kita tetap begitu saja.[135]

Selanjutnya Ketua Rapat meminta persetujuan kepada peserta untuk tetap pada naskah asli[136]. Sebelum disetujui oleh semua peserta, Khofifah Indar Parawansa dari F-KB menginterupsi untuk meminta agar nuansa permusyawaratan tidak dimasukkan dalam tata tertib tetapi di penjelasan pasal[137]. Terhadap interupsi tersebut, Ketua Rapat, Harun Kamil menjelaskan sebagai berikut.

> Sebagai catatan saja ya, kalau penjelasan nanti kita sepakati masih ada, kita masuk, tapi kalau tidak ada, ya masuk di Tatib saja. Kalau begitu dan mohon sekretariat mencatat. Kami ulangi, kalau nanti penjelasan masih ada itu akan dimasukan dalam Penjelasan. Tapi kalau penjelasan itu dihapuskan akan dimasukkan di Tatib seperti yang sudah tercantum kemarin.[138]

Atas penjelasan Ketua Rapat tersebut, Aberson Marle Sihaloho dari F-PDIP mengklarifikasi pendapat sebelumnya mengenai analogi suara terbanyak dalam Pasal 37 untuk diterapkan pada Pasal 2 Ayat (3) dan harus dimuat dalam undang-undang dasar bukan dalam Tatib.

> Ini ada kejanggalan kami kira. Tadi kenapa saya kemukakan mengenai masalah suara terbanyak? Ini kita masuk dalam

[135] *Ibid*., hlm. 285-286.

[136] *Ibid*., hlm. 286.

[137] *Ibid*.

[138] *Ibid*.

> konteks Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan tadi saya katakan suara terbanyak yang paling tinggi diperlukan adalah merubah Undang-Undang Dasar 1945 itu hanya 2/3 kali 2/3. Jadi analog dengan itu Pasal 2 Ayat (3) dan Pasal 6 Ayat (2) suara terbanyak di situ dimaksudkan sebetulnya hanya 25% tambah 1. Jadi tidak boleh *dong* Undang-Undang Dasar dikebiri lagi oleh Tatib MPR. Ya ini *kan* mengkebiri lagi.
>
> ...
>
> ...maka suara terbanyak itu tadi maksud kami justru yang penting dipertegas di dalam Undang-Undang Dasar ini. Bukan dengan Tatib. Jadi, jangan ada di dalam Undang-Undang Dasar yang memberikan suatu ketentuan tapi yang tidak memberikan kepastian hukum, ini kepastian hukumnya *kan*. Saya analoginya begini Pak Ketua. Kalau untuk merubah Undang-Undang Dasar itu yang paling harus kita sangat hati-hati karena itu kita merubah haluan negara. Itu harus hati-hati betul sekali, maka juga diberikan kepada kita kesempatan hanya sekali setiap lima tahun.
>
> *Nah,* jadi kalau untuk hal yang begitu penting saja kourumnya yang tertinggi 2/3, dan putusannya 2/3 x 2/3 masa untuk mengambil urgensi yang di bawah daripada merubah Undang-Undang Dasar 1945 masih tetap juga 2/3. *Nah,* ini yang dari logika hukumnya kami kira agak kurang *tune in*, tidak nyambung itu. Jadi, apalagi lantas kemudian tatib yang menentukan berapa suara terbanyak yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar. Ini saya kira dari tata urutan perundangan saja sudah tidak kena. Peraturan perundangan yang lebih rendah itu jangan sampai bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi, itu kami kira.[139]

Pendapat Aberson di atas, ditanggapi oleh Hatta Radjasa dari F-Reformasi. Menurut Hatta, pendapat Aberson hanya didasarkan pada asumsi yang tidak logis. Adapun pengaturan secara detil tata cara suara terbanyak diatur dalam Tatib bukan di undang-undang dasar.

> Pimpinan, saya ingin menanggapi dengan rasa hormat saya kepada Pak Aberson.

[139] *Ibid*., hlm. 286-287.

> Tapi ide ini sangat tidak logis. Karena ide ini berangkat dari satu asumsi. Asumsi bahwa kourum itu 2/3 kemudian dikalikan dengan 2/3 lagi. Kalau kita berangkat dengan satu asumsi, celaka kita. Jadi kita tidak bisa membuat sesuatu katakanlah berapa keputusan suara terbanyak itu dengan mengambil Pasal 37, yang Pasal 37 itu sudah mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan tidak kourum maka ditetapkan 2/3. Kemudian, itu kita jadikan dasar untuk menentukan suara terbanyak. Saya kira ini sangat tidak logis Pak Aberson.
>
> *Nah,* kita selama ini *kan* sudah sepakat bahwa suara terbanyak itu nanti kita atur saja dalam tata tertib. Caranya nanti berapa terbanyak kita lihat pada saat itu berapa yang hadir. Tata caranya sudah ada, sudah jelas, tapi jangan kita jadikan patokan bahwa 2/3 itulah dikalikan lagi nanti 2/3 maka 4/9, itu saya kira menjadi sangat tidak logis. Dan saya sepakat bahwa ini sudah suara terbanyak, adapun nanti tata caranya kita atur saja di dalam tata tertib, dan tidak usah kita masukan lagi dalam undang-undang ini terlalu detil nanti Pak Aberson.[140]

Anthonius Rahail dari F-KKI juga menanggapi pendapat yang berkembang tersebut sebagai berikut.

> Menjawab apa itu yang berkembang barangkali perlu kami sampaikan bahwa Pasal 92 dan 93 Tatib, pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak ini merupakan juga Tap No I MPR yang barangkali itu bisa dijadikan acuan. [141]

Demikian juga dengan Andi Mattalatta dari F-PG yang juga menanggapi pendapat Aberson di atas. Andi mengatakan bahwa pengaturan suara terbanyak pada Pasal 37 dipersulit karena menyangkut perubahan undang-undang dasar sehingga tidak dapat diterapkan secara umum untuk putusan MPR yang lain.

> Saya hanya ingin menggambarkan, Pak. Korum yang ada kuorum dan suara terbanyak yang ada dalam Pasal 93, mungkin memang ini ingin menafsirkan suara terbanyak secara umum. Karena kalau kita *pas* baca Pasal 37 yang menuntut 2/3 kuorum lalu 2/3 suara terbanyaknya, itu

[140] *Ibid*., hlm. 287.

[141] *Ibid*.

adalah suara terbanyak yang berkualifikasi, sedangkan suara terbanyak dalam arti umum ini diterjemahkan oleh Pasal 93 yang kadarnya tidak sesulit dengan Pasal 37.

Jadi, sebenarnya ini tidak mengeliminir Pasal 37 karena di sini bunyinya kuorum sekurang-kurangnya 2/3, lalu suara terbanyaknya adalah ½ dari 2/3. Jadi kalau secara matematis 2/6, untuk merubah Undang-Undang Dasar 1945, 4/9. Jadi ini tidak lebih sulit dari Pasal 37 yang digambarkan oleh Pak Aberson. Ini lebih mudah dibanding Pasal 37 Pak. Korumnya sama, tapi syarat suara terbanyaknya ini lebih mudah, mungkin Pasal 37 menyangkut perubahan Undang-Undang Dasar sehingga perlu sedikit dipersulit.[142]

Berbagai pendapat tersebut kemudian ditanggapi lagi oleh Aberson Marle Sihaloho dari F-PDIP. Menurutnya suara terbanyak minimum untuk putusan MPR yang diusulkannya merupakan hal yang lumrah dalam demokrasi dan hal tersebut dimasukkan dalam Penjelasan.

Begini Pak, ini yang dimaksudkan ini yang mau ingin dicapai itu adalah suara terbanyak minimum. Itulah suara terbanyak minimum, *gitu loh* Pak Hatta. Jadi suara terbanyak minimum untuk merubah Undang-Undang Dasar 45 itu adalah 2/3 kali 2/3. *Nah,* maka suara terbanyak minimum untuk Putusan MPR di luar kecuali itu hanya ½ tambah 1 kali ½ tambah 1, itulah demokrasi yang lumrah. *Nah,* apakah itu yang dimaksudkan itu saja sebetulnya Pak. Supaya ada kepastian hukum, begitu *loh*. Jadi, jangan kemudian malah itu yang memberikan penafsiran suara terbanyak itu malah pada ketentuan yang lebih rendah. Itu *aja* Pak Hatta, jadi yang ingin bagaimana apa mungkin, kalau nanti memang kita masih mau membuat penjelasan, *oke* kami setuju nanti juga itu di penjelasan ditampung tidak apa-apa.[143]

Ketua Rapat, Harun Kamil kemudian mencoba menawarkan mengenai masalah suara terbanyak dalam pengambilan putusan MPR dimasukkan di Penjelasan.

Bagaimana kalau mengenai masalah itu tadi dimasukkan di Penjelasan supaya bisa mengambil jalan tengah. Jadi tidak, jadi kita sudah sepakat tadi untuk mengambil

[142] *Ibid*., hlm. 287-288.

[143] *Ibid*., hlm. 288.

> keputusan. Kemudian percaya mengenai suara terbanyak perlu kejelasan, ya kita masukkan di Penjelasan kalau sudah setuju. Bisa disetujui?[144]

Belum sampai tawaran tersebut disetujui peserta, Andi Mattalatta dari F-PG mengusulkan agar dibuat alternatif saja. Berikut pendapat tersebut.

> Jadi barangkali alternatifnya begitu atau tiga alternatiflah. Kita angkat menjadi bahasanya batang tubuh alternatif pertama.
>
> Alternatif kedua, tetap batang tubuhnya yang lama yang tua, tapi aturan pelaksanaannya di tatib.
>
> Alternatif ketiga, seandainya ada penjelasan ditampung di Penjelasan, seandainya ada berandai-andai belum tentu ada Pak. Jadi lebih baik kita prioritaskan yang pertama dan kedua sajalah.[145]

Terhadap pendapat di atas, Zain Badjeber dari F-PPP menyatakan bahwa kalau memang yang diambil tetap maka tidak ada lagi alternatif lainnnya.[146] Pendapat tersebut kemudian diperkuat oleh Ketua Rapat, Harun Kamil dengan mengatakan bahwa rumusan Pasal 2 Ayat (3) sudah diputus tadi.

> Kita, sudah diketok tadi. Nanti kalau ketok sekali lagi tidak sah lagi. Semacam *kayak* pencabutan. Terima kasih buat kebesaran hati dari semua pihak sehingga kita berhasil sudah memutuskan Pasal 2 Ayat (3).[147]

Pembahasan mengenai MPR kembali dilakukan pada Rapat PAH III BP MPR Ke-6, 12 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Wakil Ketua PAH III, Amin Aryoso dari F-PDIP untuk membahas usulan perubahan pasal-pasal dalam bentuk kompilasi. Namun pembahasan Pasal 2 Ayat (1) itu ditangguhkan dan akan dibahas setelah sidang umum karena ada hal lain yang lebih mendesak untuk dibahas. Hal itu sebagaimana dikemukakan Ketua Rapat berikut ini.

> Baik. Bab II Pasal 2 Ayat (1) ini telah disepakati untuk di-*pending*. Bagaimana?

---

144 *Ibid*.

145 *Ibid*., hlm. 288-289.

146 *Ibid*., hlm. 289.

147 *Ibid*.

> Ya, menjadi, menjadi pembahasan nanti di dalam sesudah, sesudah sidang umum. Ya, artinya itu tetap. Pasalnya tetap tidak ada perubahan. Nanti itu akan kita bicarakan nanti, tidak kita bicarakan sekarang karena ada hal-hal yang lebih mendesak untuk dibicarakan. Jadi, karena ada hal-hal lain yang lebih mendesak dibicarakan, maka atas usul dari *floor* ini tadi, ada kesepakatan bahwa Pasal 2, ini ditunda pembicaraannya.[148]

Ketua Rapat kemudian melanjutkan pembahasan kompilasi Pasal 3 UUD 1945 yang mempunyai dua alternatif. Alternatif 1, "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan UUD dan GBHN" (kata daripada dihilangkan), sedangkan dalam alternatif 2 pasal ini dibagi menjadi dua ayat. Ayat (1) mengatur tugas MPR. Berikut ini penjelasan Ketua Rapat.

> Lalu kita meningkat kepada Pasal 3. Naskah UUD 1945 Pasal 3 bunyinya adalah sebagai berikut:
>
> "Majelis Permusyaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara."
>
> Naskah hasil kompilasi Pasal 3 ada dua alternatif.
>
> Alternatif pertama bunyinya sebagai berikut:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara."
>
> Istilah "daripada" itu dihilangkan. Intinya sama, tetapi tidak menggunakan lagi istilah "daripada".
>
> Kemudian alternatif dua, terdiri dari dua ayat. Ayat pertama menyebutkan:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat bertugas:
>
> a) menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia;
> b) menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara;
> c) menetapkan Presiden dan Wakil Presiden;
> d) menetapkan pengangkatan Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan."
>
> Ada usulan juga menetapkan Ketua Dewan Pertimbangan Agung.

[148] *Ibid.*, hlm. 441-442.

Ini dalam kurung artinya masih menjadi permasalahan apakah Dewan Pertimbangan Agung itu dipertahankan atau tidak dipertahankan. Ini masih menjadi masalah. Oleh karena itu, di sini masuk catatan.

Ayat (2):

"Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang:

a) merubah Undang-Undang Dasar 1945;

b) meminta laporan pelaksanaan tugas Presiden, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Ada catatan, yang masih perlu pembahasan, juga termasuk Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung, setiap tahun;

c) menafsirkan segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

d) menyelenggarakan Sidang Istimewa jika perlu dan atau apabila Presiden dipandang melanggar sumpah jabatan, hukum/haluan negara yang dalam putusan tertingginya dapat memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya;

e) memberhentikan Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (dan Ketua Dewan Pertimbangan Agung)."[149]

Kesempatan pertama diberikan kepada F-TNI/Polri untuk menyampaikan pendapat terhadap alternatif tersebut. Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri cenderung pada alternatif 2 dengan menambahkan agar DPR juga dimasukkan dalam cakupan tugas dan wewenang MPR sehingga tidak ada diskriminasi antara lembaga tinggi negara. Berikut ini pendapat Hendi Tjaswadi.

Kami cenderung kepada alternatif kedua Pak. Jadi yaitu menjadi dua ayat. Ayat (1) mengenai tugas MPR. Dan ayat kedua adalah mengenai wewenang MPR. Kemudian mengenai substansinya dari Ayat (1), Ia, setuju, Ib sama, Ic, Id, ini terkait dengan Ketua DPA. Oleh karena itu, apabila kita ingin menyelesaikan alternatif dua Ayat (1) maka seyogyanya sebelumnya kita harus membahas dulu Pasal 16 mengenai DPA. Secara substansi pokoknya saja,

[149] *Ibid.*, hlm. 442.

yaitu apakah DPA itu akan tetap dipertahankan atau tidak. Dari sana baru mengalir ke sini.

Kemudian mengenai yang Ayat (2) pada butir b, yaitu meminta laporan pelaksanaan tugas Presiden, Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan, ini perlu ditambahkan dengan DPR dan DPA. DPA juga seperti yang tadi, apabila di dalam Pasal 16 itu keputusannya masih tetap, maka ini dicantumkan.

Mengenai DPR, meskipun secara orang-perorang sebagian dari anggota DPR itu dia juga anggota MPR, namun secara organisasi berbeda. Statusnya adalah DPR lembaga tinggi negara, sedangkan MPR adalah lembaga tertinggi negara. Kemudian kewenangan dan tugasnya berbeda kemudian pimpinannya juga berbeda. Oleh karena itu, kami berpendapat bahwa laporan acara tugas itu, ini setiap tahun juga dikenakan pada DPR. Jadi jangan sampai ada katakanlah diskriminatif terhadap lembaga tinggi. Jadi sama. Kita perlakukan sama dari lembaga tinggi legara. Semuanya bertanggung kepada lembaga tertinggi negara.[150]

Valina Singka Subekti dari F-UG juga setuju dengan Alternatif 2. Namun, karena DPA belum mendapatkan putusan final apakah akan dipertahankan atau dihapus. Pasal ini diusulkan untuk ditunda sambil menunggu putusan final tentang status DPA.

Jadi, pada dasarnya kami F-UG itu cenderung untuk mengambil alternatif yang kedua, oleh karena di sini memang sudah diberikan rincian yang sangat detil mengenai apa itu tugas dari MPR, kemudian wewenangnya. Cuma memang seperti tadi dikemukakan oleh F-TNI/Polri, memang kita belum membicarakan mengenai soal lembaga tinggi negara lainnya seperti DPA di sini, apakah itu akan tetap dipertahankan ataukah itu akan kita hapus? Karena kalau itu akan kita pertahankan atau kita hapus ini akan merubah salah satu bagian dari alternatif kedua ini. Jadi, bagi kami alternatif kedua ini bisa untuk dijadikan bahan pertimbangan selanjutnya.[151]

[150] *Ibid*., hlm. 442-443.

[151] *Ibid*., hlm. 443.

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menyetujui alternatif 2 walaupun tidak menyetujui penghapusan DPA.

> Yang pertama kami ingin sampaikan bahwa dengan munculnya atau kita angkatnya alternatif kedua, itu kita sepakat bahwa *concentration*, konsentrasi dari kekuasaan itu pada masa depan benar-benar ingin kita letakkan pada Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara dengan penegasan dan penambahan wewenang. Dengan demikian, maka itu punya konsekuensi sebagai apa yang tertuang di dalam alternatif dua. Tapi sekali lagi, itu harus secara sadar kita lakukan bahwa memang pada masa depan MPR menjadi lembaga yang "paling berkuasa".
>
> Yang kedua, saya pada dasarnya setuju dengan alternatif kedua dengan penekanan sebagai berikut.
>
> Pertama, saya ingin mengusulkan sekaligus bahwa pada Ayat (1) huruf d tanda kurungnya dihapuskan, karena konsisten dengan usulan kami bahwa bagaimanapun DPA tetap diperlukan. Tentu nanti akan ada kaitannya dengan Pasal 16. Tapi untuk sementara kami mengusulkan ini tetap.
>
> Demikian pula berkaitan dengan Ayat (2) butir b. Jadi kurungnya ini dibuka saja. Artinya kita sepakat. Saya sepakat bahwa ini menyangkut juga Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung.
>
> Yang ketiga usulannya adalah untuk butir d Ayat (2). Secara substansial saya sepakat dengan isinya, tetapi mungkin kalimatnya perlu dipersingkat, disederhanakan. Jadi mungkin kalimatnya, menyelenggarakan sidang istimewa untuk minta pertanggungjawaban Presiden andaikata Presiden dianggap benar-benar melanggar. Ini tidak terlalu banyak, tidak perlu ada sumpah jabatan, hukum, haluan negara kita pilih yang mana paling utama, begitu. Kalimatnya nanti bisa disempurnakan.
>
> Kemudian yang e..., konsekuen juga dengan usulan kami di atas, kata atau kurung dihapuskan jadi dan Ketua Dewan Pertimbangan Agung.[152]

Selanjutnya, Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan agar dalam Pasal 3 dijelaskan tentang Tugas dan Wewenang

[152] *Ibid*., hlm. 444.

MPR. Untuk wewenang MPR menetapkan Presiden dan Wakil Presiden, Asnawi mengusulkan agar ditambah kata "terpilih".

> Fraksi kami sesuai dengan usulan semula bahwa MPR ini harus dijelaskan tentang tugas dan wewenangnya. Tidak hanya satu nafas dalam Pasal 3 ini. Dalam alternatif kedua ini, sudah sebagian besar nafas itu tertuang. Hanya barangkali usul kami menetapkan Presiden dan Wakil Presiden itu ditambah dengan kata-kata terpilih. Sebab bagaimanapun juga Presiden itu harus melalui proses pemilihan. Jadi tidak ditetapkan begitu saja seperti saat-saat awal kemerdekaan kita maupun masa Orde Baru.
>
> Terus terang saja selama ini kita belum berpengalaman memilih seorang Presiden. Hanya menetapkan Presiden. Oleh karena itu, kita ingin meningkatkan kedaulatan rakyat kita itu apakah Presiden itu dipilih oleh MPR atau oleh rakyat itu tetap intinya itu dipilih, Pak. Oleh karena itu ada anak kalimat pada Ayat (1) huruf c itu menetapkan Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Jadi, itu sudah mengandung apakah dipilih langsung atau dipilih oleh MPR.
>
> Kemudian, Pasal 1 huruf d kurung itu hapus saja. Dari awal kami konsisten DPA itu dihapus saja sebab itu menurut perkembangan tata negara di Eropa itu hanya terjadi pada abad 18, 19 itu...[153]

Yusuf Muhammad dari F-KB juga mendukung alternatif 2 sebagaimana dikemukakan berikut ini.

> Saya kira apa yang menjadi komitmen kita peningkatan dari lembaga-lembaga kerakyatan, telah terlihat nyata dari alternatif kedua ini. Karena itu, kami menganggap alternatif kedua ini menjadi pilihan kita.[154]

Sementara itu, Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengemukakan perlunya beberapa perubahan rumusan dalam alternatif 2.

> Pada prinsipnya kami menyetujui pemberdayaan keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu, maka alternatif yang kami setujui adalah alternatif kedua. Tapi dengan beberapa tambahan catatan dan perubahan.

---

[153] *Ibid*., hlm. 444-445.

[154] *Ibid*., hlm. 445.

Pertama, alternatif pertama MPR bertugas menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia kami setuju.

Yang kedua, menetapkan GBHN, kami setuju, cuma dalam hal ini kami ingin menanyakan kepada kita semua, karena ini juga mungkin hal baru, apakah memungkinkan GBHN ini ada perubahan dalam perjalanan ketatanegaraan kita. Kalau memang memungkinkan ada perubahan, maka nanti ada satu tambahan bahwa MPR berwenang melakukan perubahan terhadap GBHN. Itu satu.

Kemudian yang kedua, MPR berwenang, satu, merubah Undang-Undang Dasar kami setuju. Yang kedua yang belum ada kalimat secara tegas adalah memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden. Yang ada kalimat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden adalah ketika akan atau adanya satu kasus, ketika kita melaksanakan Sidang Istimewa. Jadi, harus tegas bahwa MPR juga memiliki wewenang memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden, dua.[155]

Hamdan Zoelva dari F-PBB memberikan pandangan terhadap alternatif rumusan sebagai berikut.

...mengenai alternatif satu ayat b, kami ingin memberikan catatan, bahwa kalau MPR menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, dengan dasar pemikiran bahwa, MPR, apa, Presiden masih dipilih oleh MPR. Kalau seandainya nanti pada saatnya Presiden dipilih langsung oleh rakyat maka adalah tidak pada tempatnya, Presiden itu tunduk pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR karena dia dipilih langsung oleh rakyat. Pada saat dia sebelum dipilih oleh rakyat dan dia mengkampanyekan dirinya, tentunya dia membuat program-program sendiri. Dengan dasar program itulah rakyat memilih dia menjadi Presiden. Jadi mungkin pada saatnya, setelah kita merubah atau mengamendir pasal lain mengenai tata cara pemilihan Presiden ketika Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat, maka tidak ada lagi GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Itu catatan saya mengenai angka b Ayat (1) ini.

Kemudian, mengenai Ayat (2), *point* a setuju. Kemudian *point* b. Ada beberapa pertanyaan dan catatan yang ingin kami sampaikan.

Yang pertama, terhadap pelaksanaan tugas dari MPR yang meminta pelaksanaan tugas DPR, ini tidak layak.

[155] *Ibid*., hlm. 445-446.

Karena DPR itu seluruhnya wakil rakyat. Jadi, tidak layak kita cantumkan bahwa MPR itu juga meminta pertanggungjawaban DPR, kecuali dalam masalah pengelolaan keuangan oleh DPR tidak begitu bahasanya. Kalau dalam pengelolaan keuangan DPR, tetap diperiksa oleh BPK sebagai lembaga tinggi negara yang memeriksa penggunaan keuangan negara, baik di lembaga tinggi negara maupun badan-badan negara lainnya termasuk di eksekutif dan pemerintah daerah dan badan-badan negara yang lain. Jadi, tetap saja dalam hal keuangan, tapi tidak dalam rangka pelaksanaan tugas DPR dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil-wakil rakyat itu, bisa diperiksa oleh BPK. Dan tidak bisa juga diintervensi oleh MPR. Yang bisa diintervensi, yang bisa diawasi, hanya mengenai pelaksanaan penggunaan keuangan negara oleh Dewan Perwakilan Rakyat itu bisa diperiksa oleh BPK. Inilah saling apanya lembaga-lembaga tinggi negara dalam negara kita yang kita ingin usulkan.

Demikian pula Mahkamah Agung ini. MPR adalah sebuah lembaga politik kalau dia bisa memberhentikan Mahkamah Agung karena berkaitan dengan masalah-masalah yudisiil, itu tidak benar...

Dalam hal keuangan, bisa diperiksa oleh BPK. Kalau BPK menilai bahwa ada kesalahan atau penyalahgunaan uang di tingkat Mahkamah Agung dalam hal finansial, maka dia bisa melaporkan kepada Pimpinan Majelis untuk meng-*impeach* Ketua Mahkamah Agung dalam pelaksanaan tugas-tugas penyalahgunaan keuangan ini. Jadi semua kita pakai proses-proses seperti proses yang terjadi ke eksekutif di mana kalau DPR menemukan kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan tugas pemerintah oleh Presiden, maka DPR bisa mengajukan kepada MPR untuk meng-*impeach* Presiden untuk melakukan pemecatan karena pelanggaran-pelanggarannya itu. Demikian juga dalam Mahkamah Agung khusus dalam hal keuangan ini bisa diajukan oleh BPK, kemudian untuk dibahas dan diajukan kepada MPR untuk meng-*impeach* Ketua Mahkamah Agung kalau dia benar-benar melakukan pelanggaran dan penyalahgunaan keuangan. Jadi tidak mengenai aspek hukumnya.

Kemudian, untuk pasal selanjutnya, ayat d, saya setuju ayat c. Kemudian ayat d; saya setuju pada substansi ayat ini. Hanya saja perlu kita balik ini, jadi bahasanya, jadi, beratnya ini ke sidang istimewa. Harusnya beratnya ke

memberhentikan Presiden. Jadi, "Majelis Permusyawaratn Rakyat dapat memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya, dalam hal Presiden benar-benar melanggar haluan negara, melanggar sumpah jabatannya dalam suatu sidang istimewa yang khusus diadakan untuk itu". Jadi, kita balik bahasanya, ini biar pas. Jadi arahnya adalah kepada pemberhentian Presiden. Jadi tidak kepada sidang istimewanya...

Kemudian terakhir, saya ingin tambahkan satu ayat lagi. Yaitu, mengenai tata cara pengangkatan, penetapan, dan pemberhentian Presiden, Wakil Presiden, Ketua BPK, Ketua MA, diatur dalam ketetapan MPR. Ini biar lebih jelas. Jangan kita atur lagi dalam undang-undang. Karena ini adalah menyangkut kewenangan MPR.[156]

Selanjutnya, Zain Badjeber dari F-PPP menyampaikan pendapat mengenai alternatif-alternatif terkait wewenang MPR. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

...saya kira kalau huruf a tidak ada masalah. Huruf b menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara atau nantinya pengertiannya kalau tidak sama daripada haluan negara, tetap saja kata itu dipakai misalnya. Namun pengertian di sini, tidak selalu merupakan satu program kerja. Tidak selalu merupakan GBHN di dalam huruf besar. Sehingga apabila kita memilih Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat, lantas timbul masalah tentunya Presiden menawarkan programnya kepada rakyat untuk dipilih, maka tidak berarti tidak perlu ada Garis-garis Besar Haluan Negara dalam pengertian bukan program yang ditawarkan oleh Presiden. Tetapi, keputusan-keputusan lain yang diambil oleh Majelis ini, itulah yang merupakan Garis-Garis Besar Haluan Negara...

Kemudian masalah huruf c menetapkan Presiden dan Wakil Presiden di sini, yang kami, pada usul kami Presiden terpilih artinya apakah dipilih oleh MPR ataupun dipilih langsung oleh rakyat, ada penetapan yang dikeluarkan oleh MPR. Katakanlah sifatnya administratif. Artinya, tidak berarti Presiden yang terpilih oleh rakyat dapat ditolak oleh MPR, tidak mau dikeluarkan ketetapan. Ini juga harus ada ketegasan bahwa dengan menetapkan Presiden dan Wakil Presiden, apabila itu dilakukan dalam sistem

[156] *Ibid*., hlm. 446-447.

> Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung, tidak berarti tugas menetapkan ini dapat ditawar-tawar dengan cara menolak menetapkan hasil pemilihan itu. Ini juga harus kita punya... Jadi, lebih bersifat yang biasa dikatakan administratif dari pada keputusan Presiden. *De jure* tidak bisa. *De jure* dengan terpilih sebenarnya juga bukan hanya *de facto* sudah *de jure*. Kalau belum *de jure* artinya bisa ditawar oleh MPR...
>
> ...
>
> Kemudian di dalam hal wewenang, di dalam meminta laporan pelaksanaan tugas daripada lembaga-lembaga ini. Yang diminta adalah pelaksanaan tugas daripada lembaga Mahkamah Agung, di samping Presiden dan Badan Pemeriksa sebagai lembaga. Jadi bukan ketuanya...
>
> Jadi, pengertian kami bahwa memberhentikan, menetapkan di sini bukan di dalam rangka pertanggungjawaban ketua, tetapi lebih bersifat administratif...
>
> ...mengenai huruf (d) di dalam Ayat (2) menyelenggarakan sidang istimewa dan seterusnya. Saya kira masalah sidang istimewa atau sidang umum kita serahkan kepada tata tertib. Kita tidak mencantumkan di dalam konstitusi ini, kalau mau minta pertanggungan jawab berakibat memberhentikan itu namanya sidang istimewa. Kalau di luar itu namanya sidang umum. Biarlah kita tidak menyebut kata sidang itu. Mengenai bentuk-bentuk persidangan, biarlah kita berikan kepada tata tertib MPR yang juga merupakan Tap sehingga di sini tekanannya adalah meminta pertanggungjawaban Presiden sampai memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya. Pada sidang apa? Itu nanti tata tertib yang mengatur.[157]

Hasil pembahasan yang dicapai oleh PAH III dilaporkan dalam Rapat BP MPR Ke-3 pada 14 Oktober 1999 yang dipimpin Ketua MPR/Ketua BP MPR, M. Amien Rais. Pada rapat tersebut, Ketua PAH III Harun Kamil menyampaikan proses dan hasil pembahasan serta rancangan perubahan UUD 1945 yang berhasil dibuat PAH III. Namun, walaupun masuk sebagai prioritas pembahasan, rancangan perubahan UUD 1945 tentang MPR belum dapat dirumuskan untuk ditetapkan

[157] *Ibid*., hlm. 448-450.

sebagai perubahan UUD 1945.[158] Dengan demikian, rancangan perubahan UUD 1945 tentang MPR belum dibahas dalam SU MPR 1999.[159]

Untuk melanjutkan pembahasan perubahan UUD 1945, SU MPR 1999 menugaskan kepada BP MPR untuk melanjutkan perubahan UUD 1945 dengan mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945 yang harus sudah siap untuk disahkan pada ST MPR 2000 pada 18 Agustus 2000 melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/ 1999 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Untuk Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[160]

B. Pembahasan Pada Perubahan Kedua

Panitia yang bertugas menyiapkan perubahan kedua UUD 1945 adalah PAH I BP MPR. PAH I bersidang antara 1999 sampai 2000 dan mengadakan sidang sebanyak 51 kali. Pembahasan materi perubahan UUD 1945 mulai dilakukan pada Rapat PAH I BP MPR Ke-3 yang dilaksanakan pada 6 Desember 1999 dipimpin oleh Ketua PAH I, Jakob Tobing dengan agenda pengantar musyawarah fraksi-fraksi MPR. Dalam pengantarnya, fraksi-fraksi secara umum mengemukakan mengenai pemberdayaan MPR yang perlu juga dibahas pada masa perubahan kedua. Namun demikian terdapat juga beberapa fraksi yang telah menyampaikan pandangannnya mengenai detil materi tentang MPR.

Kesempatan pertama diberikan kepada F-PDIP dengan juru bicara Hobbes Sinaga, yang mengemukakan mengenai hubungan sila keempat Pancasila dengan kedudukan lembaga negara, salah satunya MPR yang perlu dipertegas dalam pasal-pasal.

---

158 *Ibid.*, hlm. 570-575.

159 Lihat Risalah Rapat Komisi C MPR-RI, 17-18 Oktober 1999, *Ibid.,* hlm. 653-806.

160 *Ibid.*, hlm. 963-964.

> Berdasarkan Pancasila inilah, kita perlu memperhatikan beberapa pasal-pasal di dalam batang tubuh yang perlu ditambah atau dipertegas, antara lain :
>
> ...
>
> 4. Hubungan sila keempat, "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan" dengan kedudukan dari kekuasaan MPR, kedudukan dan kekuasaan DPR, kedudukan dan kekuasaan Presiden, kedudukan dan kekuasaan Badan Pemeriksa Keuangan.[161]

Kesempatan kedua dari F-PG dengan juru bicaranya Agun Gunandjar Sudarsa yang mengemukakan materi yang siap dibahas sebagai berikut.

> Melalui forum Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR ini, Fraksi Partai Golkar siap membahas berbagai materi rancangan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 bersama dengan fraksi-fraksi lainnya. Adapun materi rancangan itu meliputi hal-hal sebagai berikut:
>
> ...
>
> 2. Peningkatan wewenang Lembaga Tertinggi Negara, MPR, yang meliputi struktur, komposisi keanggotaan, tugas dan wewenangnya. Sebagai lembaga tertinggi negara, Majelis berwenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya.[162]

Pengantar selanjutnya adalah dari F-KB dengan juru bicaranya Abdul Khaliq Ahmad, yang menyampaikan bahwa fraksinya sangat terbuka berdialog dan bermusyawarah, misalnya mengenai materi lembaga tinggi negara.

> Terhadap substansi-substansi lainnya, seperti misalnya tentang lembaga tinggi dan tertinggi negara, keuangan negara, warga negara dan kesejahteraan sosial, Fraksi Kebangkitan Bangsa sangat terbuka terhadap pandangan dan gagasan dari fraksi-fraksi lain untuk didialogkan dan dimusyawarahkan dalam rapat-rapat PAH I ini untuk

[161] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Satu*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 82-83.

[162] *Ibid*., hlm. 87-88.

mencari titik-titik kesamaan dari perbedaan-perbedaan pandangan dan gagasan tersebut.[163]

Kemudian, F-PPP dengan juru bicara Lukman Hakim Saifuddin yang mengusulkan pemilihan Presiden secara langsung. Usul itu berpengaruh terhadap susunan dan kedudukan MPR sebagai berikut.

> ...Fraksi Partai Persatuan Pembangunan berpendirian pemilihan Presiden dan Wakil Presiden perlu dilakukan secara langsung atau dengan lain perkataan tidak dilakukan oleh MPR seperti ketentuan yang ada sekarang. Dengan demikian semua hal yang kami sebutkan di atas sepanjang mengenai Presiden dan Wakil Presiden memerlukan pembaharuan termasuk menampung dan memperbaharui hal-hal yang diatur dalam berbagai Tap MPR yang termasuk dalam lingkup materi pembahasan Panitia *Ad Hoc* I ini. Konsekuensi lanjut dari pembaharuan lembaga Kepresidenan ini tentu saja akan merubah pula tentang lembaga negara MPR itu sendiri, baik mengenai susunan, kedudukan dan lain-lainnya...[164]

F-PBB melalui juru bicaranya Hamdan Zoelva mengusulkan pembicaraan lebih lanjut mengenai MPR sebagai berikut.

> Berdasarkan uraian-uraian dan penjelasan yang kami kemukakan di atas perkenankanlah fraksi kami, menyampaikan usulan topik-topik serta pasal-pasal yang kami usulkan untuk diagendakan dan dibicarakan bersama dalam persidangan-persidangan selanjutnya :
>
> ...
>
> 3. Masalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagai sebuah lembaga yang menjalankan kedaulatan rakyat, tentulah seluruh anggotanya harus benar-benar wakil-wakil dari rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat. Memang benar dalam kenyataanya pastilah ada kelompok-kelompok minoritas dari masyarakat Indonesia yang mungkin tidak terpilih atau terwakili dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat.
>
> Akan tetapi dalam masyarakat modern sekarang ini kelompok-kelompok itu tetaplah dapat menyuarakan kepentingannya sebagai *pressure group* yang lazimnya

[163] *Ibid*., hlm. 91.

[164] *Ibid*., hlm. 95-96.

sekarang disuarakan oleh LSM dan *Non Goverment Organization*. Karena kalaupun terwakili dalam MPR oleh hanya satu orang saja tidaklah pula dapat memberikan peranan yang signifikan. Di samping itu susunan dan kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara tidaklah selayaknya diatur oleh Undang-undang yang kita ketahui adalah produk Lembaga Tinggi Negara. Karena itu perlulah kiranya mengenai susunan dan kedudukan MPR ini diatur pula di dalam Undang-Undang Dasar ini. Menurut fraksi kami MPR hanya terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Daerah yang seluruhnya dipilih langsung oleh rakyat. Mengenai Dewan Daerah ini perlu diatur di dalam bab tersendiri di dalam Undang-Undang Dasar ini seperti halnya pengaturan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat termasuk mengenai susunan dan kedudukannya serta tugas dan wewenang yang dimilikinya. Di samping itu perlu juga diatur dalam Bab mengenai MPR ini tentang sekretariat dan Sekretaris Jenderal MPR, baik fungsi dan peranannya termasuk cara pengangkatannya.[165]

F-PDU melalui juru bicaranya Asnawi Latief mengusulkan pembaruan kelembagaan MPR, di antaranya berupa penghapusan Utusan Golongan, peninjauan ulang wewenang MPR, dan hak-hak anggota MPR. Usulan itu adalah sebagai berikut.

b. Yang selanjutnya mengenai Lembaga MPR.

Sebab pada persidangan dulu kita belum menjamah secara keseluruhan mengenai lembaga kita ini, maka pembaharuan kelembagaan MPR ini fraksi kami mengusulkan:

Pertama, Utusan Daerah, ada utusan yang mewakili daerah, bukan utusan partai politik atau kekuatan politik tertentu seperti sekarang terjadi. Unsur-unsur birokrasi tidak boleh menjadi Utusan Daerah, dengan rekayasa semasa yang lalu. Utusan Daerah terpilih langsung oleh daerah yang bersangkutan bersamaan dengan pemilihan dengan anggota DPR dan DPRD.

Kedua, Utusan Golongan dihapuskan dan ditiadakan dalam keanggotaan MPR.

Ketiga, MPR hanya dapat melakukan wewenang yang telah tercantum dalam Undang-Undang Dasar seperti diatur dalam Pasal 3, Pasal 6 Ayat (2) dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945.

[165] *Ibid*., hlm. 99-100.

> Keempat, pekerjaan sehari-hari MPR dilaksanakan Badan Pekerja dan dipimpin oleh Ketua MPR. Badan Pekerja melakukan tugas-tugas Majelis kecuali mengenai wewenang, memutus sebagaimana diatur dalam Pasal 3, Pasal 6 Ayat (2) dan Pasal 37.
>
> Kelima, MPR bersidang setahun sekali sekurang-kurangnya sekali dalam lima tahun yang diatur dalam peraturan tata tertib.
>
> Keenam, keputusan MPR mengenai perubahan Undang-Undang Dasar dinamakan amendemen dan mempergunakan nomor urut untuk setiap pokok amendemen, keputusan lain disebut Ketetapan. Jadi tidak *kayak* kemarin, tanpa nomor itu.
>
> Ketujuh, Anggota MPR berhak mengajukan pertanyaan atau pendapat.
>
> Kedelapan, Anggota MPR tidak dituntut karena pernyataan atau pendapat dalam Sidang MPR.
>
> Kesembilan, MPR memutus dengan suara terbanyak.
>
> Kesepuluh, Anggota dari MPR berhak atas: Honorarium, konpensasi yang diatur dengan undang-undang. MPR dipimpin oleh hanya seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua...[166]

Agenda pengantar fraksi dilanjutkan pada rapat PAH I BP MPR Ke-4, 7 Desember 1999, dengan Ketua Rapat Ketua PAH I, Jakob Tobing (sesi I) dilanjutkan Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf (sesi II). Pengantar musyawarah pertama disampaikan oleh F-Reformasi dengan juru bicaranya A. M. Luthfi, yang mengusulkan beberapa hal yang perlu pembahasan lebih lanjut, di antaranya tentang hubungan tata kerja lembaga tertinggi negara dengan lembaga tinggi negara. Berikut ini usulannya.

> Dari ke-37 pasal dalam batang tubuh UUD 1945, 9 pasal telah disepakati untuk diubah. Dengan demikian masih tersisa 28 pasal lainnya yang belum tersentuh. Ini tentu saja tidak berarti ke-28 pasal tersebut akan diubah semua. MPR RI perlu melanjutkan pembahasan dan penetapan perubahan UUD 1945 mengenai hal-hal berikut:

[166] *Ibid*., hlm. 107-108.

1. Masalah hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan Lembaga-lembaga Tinggi Negara (Pasal 2 itu);

…

Dan sedikit pendalaman:

1. Masalah Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

   Sebagai pelaku kedaulatan rakyat, MPR merupakan lembaga tertinggi negara dan merupakan sumber kekuasaan. Dalam menjalankan perannya, perlu dirumuskan tata kerja MPR dan hubungan tata kerja MPR dengan lembaga tinggi negara lain.[167]

F-KKI melalui juru bicaranya Anthonius Rahail mengusulkan pasal-pasal tentang susunan keanggotaan MPR terutama penghapusan Utusan Golongan.

> …Susunan keanggotaan MPR haruslah disempurnakan dan lebih didemokrasikan. Komponen Utusan Golongan yang berasal dari unsur-unsur masyarakat yang sudah memiliki hak memilih dan dipilih, seyogyanya ditiadakan. Sementara itu, bagi kelompok warga negara yang tidak diberikan hak memilih agar mereka benar-benar dapat menjaga jarak yang sama dengan semua partai politik, dan tidak memihak kepada salah satu partai politik. Maka kepada mereka diberikan jatah untuk dapat diangkat wakil-wakilnya di MPR. Sedangkan jika masih dianggap perlu adanya komponen Utusan Daerah di MPR, maka pemilihannya harus dilakukan secara langsung oleh rakyat dalam pemilu, tidak cukup dipilih oleh DPRD I.[168]

F-PDKB dengan juru bicara Gregorius Seto Harianto mengusulkan peninjauan pengertian Pasal 1 Ayat (2) "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR." Selain itu, juga perlu pembahasan pengaturan susunan kedudukan MPR sebagaimana dikemukakan berikut ini.

4.1. MPR RI, Lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat melalui kekuatan sosial politik, dan urusan daerah dan golongan dilembagakan di

[167] *Ibid*., hlm. 112-113.

[168] *Ibid*., hlm. 120.

dalam MPR, yang melakukan kedaulatan rakyat atas nama rakyat. Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Kata "sepenuhnya" harus diartikan tidak terbagi dengan lembaga lain, akan tetapi kita bertendensi mengambil alih kekuasaan rakyat (akibat dari penjelmaan seluruh rakyat-*vide* penjelasan). MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat berkedudukan lebih tinggi dari lembaga lainnya dan tidak membagi kedaulatannya dengan lembaga lain sehingga pengaturan tentang kedudukan dan susunan MPR, ditetapkan oleh MPR sendiri. Dan bagi lembaga tinggi negara, yang terdiri dari Presiden, DPR, BPK, DPA dan MA, yang berkedudukan sederajat di bawah MPR, untuk pengaturan susunan dan kedudukan dari lembaga tersebut, agar terdapat keseimbangan, tidak dilakukan dengan UU, tetapi ditetapkan oleh MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Sedangkan kewenangan untuk pengaturan lainnya yang terdapat dalam UUD tetap dilakukan dengan undang-undang.

4.1.1. Pasal 1 Ayat (2) : "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR".

Pengertian sepenuhnya mengandung konotasi tanpa batas, sehingga bertendensi mengambil alih kekuasaan rakyat (akibat dari penjelmaan seluruh rakyat-*vide* penjelasan). Perlu adanya pembatasan yang normatif bersifat moral dan etika.

Perlu ditambahkan rumusan baru: Pasal 1 Ayat (3) MPR melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar aspirasi dan dinamika rakyat Indonesia seluruhnya.

4.1.2. Pasal 2 Ayat (1) : "MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan utusan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang".

Perlu pengaturan tentang kedudukan dan susunan oleh MPR, bukan dengan Undang-undang tetapi ditetapkan oleh MPR, sebab kedudukan dan susunan MPR sangat penting dan MPR berkedudukan lebih tinggi dari pembuat UU. Undang-undang yang ada sekarang ini mengatur tentang susunan MPR yang memberi penafsiran/pengertian tentang utusan daerah dan utusan golongan yang dipertentangkan

terus menerus, untuk kepentingan eksekutif dan legislatif.

Perlu adanya rumusan yang memberi penegasan/ perubahan Pasal 2 Ayat (1) "MPR terdiri dari anggota-anggota DPR, dan anggota-anggota Dewan Utusan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum". Catatan:

Sehubungan dengan Pasal 2 Ayat (1) tersebut perlu dirumuskan Pasal baru tentang Dewan Utusan Daerah.

4.1.3. Pasal 2 Ayat (2) : "MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibukota Negara".

Untuk masa sekarang ini sesuai dengan dinamika era globalisasi, telah ditetapkan tiap tahun MPR bersidang untuk menampung dinamika masyarakat, dan Badan Pekerja (BP) MPR bekerja terus menerus sepanjang tahun, untuk mengamati pelaksanaan kegiatan kelima kelembagaan negara.

4.1.4. Perlu Pasal baru:

Pasal 2 Ayat (3) : "Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengadakan Sidang Tahunan untuk menyerap aspirasi dan dinamika masyarakat".

Pasal 2 Ayat (4) : "Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengadakan Sidang Istimewa untuk merubah UUD dan/atau meminta pertanggungjawaban Presiden dalam hal Presiden dinyatakan oleh DPR telah sungguh-sungguh melanggar UUD dan haluan negara".

4.1.5. Perlu penyempurnaan Pasal 3, menjadi:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari haluan negara".[169]

F-TNI/Polri melalui juru bicaranya Hendi Tjaswadi mengusulkan perubahan keanggotaan MPR, yang terdiri atas DPR dan wakil daerah yang semuanya dipilih langsung oleh rakyat, tetapi tetap harus menampung Utusan Golongan yang belum tertampung dalam partai politik.

[169] *Ibid*., hlm. 124-125.

> ...perubahan mengenai keanggotaan, di samping anggota-anggota DPR dan Wakil Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum, hendaknya tetap dapat diwadahi golongan-golongan di dalam masyarakat yang nyata-nyata berfungsi, dan diperlukan keberadaanya, namun belum dapat diwadahi dalam partai politik dan wakil daerah. Perbedaan esensi dari MPR dengan DPR adalah golongan-golongan tersebut. Tanpa utusan golongan tidak ada bedanya antara MPR dan DPR.[170]

F-UG dengan juru bicaranya Valina Singka Subekti mengusulkan perlunya kejelasan fungsi dan peran MPR.

> Di samping itu juga perlu kejelasan fungsi dan peran MPR dalam rangka memberdayakan lembaga tertinggi negara itu yang berdasarkan konstitusi kita dianggap sebagai pegejewantahan kedaulatan rakyat Indonesia. Misalnya, apakah wajar MPR sebagai lembaga tertinggi negara susunan dan kedudukannya diatur melalui undang-undang?[171]

Pembahasan tentang MPR dilanjutkan pada Rapat PAH I BP MPR Ke-5, 9 Desember 1999, yang dipimpin Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf. Agenda rapat tersebut adalah penjelasan dan tanggapan fraksi-fraksi terhadap materi perubahan UUD 1945 sebagaimana dikemukakan oleh Ketua Rapat berikut ini.

> Acara hari ini adalah penjelasan dan tanggapan Fraksi-fraksi terhadap Materi Perubahan UUD 1945. Sesuai dengan kesepakatan, kita akan mempersilakan 6 fraksi hari ini untuk bisa menyampaikan penjelasan dan tanggapannya dan masing-masing fraksi diberikan waktu 20 menit...[172]

F-PDIP menyampaikan perlunya memperhatikan usulan penguatan MPR sebagaimana dikemukakan oleh Sutjipno, juru bicara F-PDIP berikut ini.

> 4. Beberapa usul fraksi untuk lebih memberdayakan MPR sebagai lembaga negara tertinggi sangat penting diperhatikan. Dalam pertemuan dengan para ahli di dalam pembahasan nanti, memang perlu dipertegas

[170] *Ibid*., hlm. 135.

[171] *Ibid*., hlm. 141.

[172] *Ibid*., hlm. 145.

> luas lingkup kekuasaan MPR serta bentuk dan materi muatan Keputusan-keputusan MPR, komposisi keanggotaan MPR dengan pengertian MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Dengan demikian apa yang diperdebatkan selama ini oleh masyarakat pada akhirnya akan memperoleh kejelasan.[173]

F-PG dengan juru bicaranya M. Hatta Mustafa mengusulkan pembaharuan lembaga perwakilan dengan cara merumuskan kembali tugas dan wewenang MPR. Usul itu sebagai berikut.

> Dalam subsistem perwakilan rakyat, fraksi kami mencermati aspirasi yang berkembang dari fraksi-fraksi lain dalam Pengantar Musyawarah tentang tugas dan wewenang dari lembaga MPR dan DPR. Hal ini menjadi penting untuk dikaji dengan lebih mendalam agar proses pemberdayaan dan pembaharuan lembaga perwakilan rakyat tersebut semakin mengemuka. Untuk itu, perlu dirumuskan sedemikian rupa agar tugas dan wewenang dari kedua lembaga tersebut tidak sampai terjadi tumpang tindih (*overlapping*) satu sama lain sehingga masing-masing dapat menjalankan fungsinya secara optimal.
>
> Menyikapi usul-usul dari beberapa fraksi yang ingin memilih anggota MPR Utusan Daerah yang dipilih secara langsung bersamaan dengan pemilihan anggota DPR dan DPRD, F-PG siap untuk membahasnya dan mengkajinya dalam persidangan selanjutnya. Hal ini juga menyangkut pemilihan umum yang akan memilih Presiden, Wakil Presiden, dalam setiap pemilu yang dilakukan 5 tahun sekali baik secara langsung maupun tidak langsung.[174]

F-PPP melalui juru bicaranya Zain Badjeber, menyampaikan pandangan bahwa masih terdapatnya perbedaan sikap di antara fraksi-fraksi terhadap keberadaan Utusan Golongan.

> ...Di satu pihak ada fraksi-fraksi yang menghendaki dihilangkannya utusan golongan sementara di pihak lain ada pula yang tetap mempertahankannya atau setidak-tidaknya ada utusan golongan dan untuk warga negara yang karena profesinya tidak mempergunakan hak pilihnya dalam pemilu. Paling tidak dari Fraksi Utusan Golongan

[173] *Ibid*., hlm. 149-150.

[174] *Ibid*., hlm. 153.

> sendiri di dalam PAH I ini tidak lagi berbicara tentang kedudukan adanya utusan golongan agak berbeda dengan pada waktu di PAH III.
>
> Menjelang Sidang Umum MPR yang pada waktu itu hendak membicarakan hilangnya Utusan Golongan. Bahwa MPR terdiri dari Anggota DPR dengan tambahan yang disebut utusan atau Dewan Daerah yang juga dipilih langsung dalam pemilihan umum...[175]

Selanjutnya, dari F-KB dengan juru bicara Yusuf Muhammad. Namun, dalam pandangan tersebut, FKB tidak menyinggung substansi MPR.[176]

Kemudian dari F-PBB dengan juru bicaranya, Hamdan Zoelva yang merespons usulan pembahasan lembaga-lembaga negara yang dapat dibicarakan dalam rapat PAH I yang akan datang. Berikut kutipannya.

> Dalam hal-hal lainnya, seluruh fraksi juga memberikan catatannya untuk melakukan perubahan UUD mengenai lembaga-lembaga negara baik Lembaga Tertinggi Negara (MPR) maupun Lembaga Tinggi Negara yaitu Presiden, DPR, DPA, BPK serta MA. Bagi Fraksi kami hal-hal tersebut adalah memang hal-hal yang perlu kita perbaiki dan kita rubah. Sesuai dengan pengalaman masa lalu yang telah kita lewatkan dan harapan tatanan negara kita yang demokratis ke depan yang kita cita-citakan.
>
> Oleh karena itu, perubahan pasal-pasal UUD 1945 mengenai Lembaga-lembaga Negara tersebut sangat terbuka untuk kita bicarakan bersama dalam rapat Panitia *Ad Hoc* I yang akan datang...[177]

Pembahasan selanjutnya dilakukan pada Rapat PAH I BP MPR Ke-6 pada 10 Desember 1999, dengan Ketua Rapat Ketua PAH I, Jakob Tobing. Fraksi yang menyampaikan penjelasan dan tanggapan adalah F-Reformasi melalui juru bicaranya Patrialis Akbar. Dalam penjelasannya Patrialis Akbar tidak menyinggung tentang MPR[178].

---

[175] *Ibid*., hlm. 156.

[176] Lihat, *Ibid*., hlm. 160-164.

[177] *Ibid*., hlm. 166.

[178] *Ibid*., hlm. 168-170.

Selanjutnya, penjelasan dan tanggapan F-PDU. Juru bicaranya, Asnawi Latief, mengatakan perlunya penyempurnaan lembaga MPR dan tentang keberadaan Utusan Golongan.

> Hal-hal yang perlu diubah dan disempurnakan antara lain menyangkut:
>
> a. Lembaga MPR; apakah masih diperlukan unsur utusan golongan atau tidak, atau cukup bahwa keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR dan atau ditambah utusan/dewan daerah yang dipilih langsung oleh daerah masing-masing dalam sebuah pemilihan umum;[179]

F-PDKB melalui juru bicaranya Gregorius Seto Harianto mengemukakan bahwa hampir semua fraksi setuju menghapus unsur Utusan Golongan sehingga MPR hanya terdiri atas dua unsur, yakni anggota DPR dan Utusan Daerah, yang oleh F-PDKB disebut Dewan Utusan Daerah, semuanya dipilih. Berikut ini penjelasannya.

> Dalam hal MPR sebagai lembaga tertinggi negara, pada umumnya lebih kurang 80% sepakat untuk menghapuskan unsur Utusan Golongan, sehingga MPR terdiri hanya dari anggota DPR dan anggota Utusan Daerah atau menurut versi PDKB disebut sebagai Dewan Utusan Daerah.
>
> Keseluruhan anggota MPR, yaitu anggota DPR dan anggota Dewan Utusan Daerah harus dipilih melalui Pemilihan Umum. Dengan demikian pemilihan umum untuk calon anggota MPR akan meliputi pemilihan untuk anggota DPR/DPRD I/DPRD II dan pemilihan untuk anggota Dewan Utusan Daerah. Satu daerah tingkat II memiliki satu wakil.[180]

Juru bicara F-KKI, Anthonius Rahail menyampaikan penjelasan dan tanggapan pada kesempatan berikutnya, tetapi tidak menyampaikan hal yang berkaitan dengan MPR[181].

Berikutnya F-TNI/Polri dengan juru bicaranya Taufiqurrahman Ruki menyampaikan pandangan tentang keanggotaan MPR yang tetap mempertahankan keberadaan

[179] *Ibid*., hlm. 171.

[180] *Ibid*., hlm. 175.

[181] *Ibid*., hlm. 176-180.

Utusan Golongan yang diangkat dan wakil-wakil daerah yang dipilih melalui pemilihan umum.

> Kedua, dalam Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Pasal 2 Ayat (1) mengalami perubahan sedangkan Pasal 2 Ayat (2) dan (3) tetap. Perubahan rumusan tersebut guna mewadahi golongan di dalam masyarakat yang nyata-nyata berfungsi dan diperlukan keberadaannya namun belum dapat diwadahi dalam partai politik dan wakil daerah. Sehingga rumusan Pasal 2 Ayat (1) menjadi:
>
> Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Wakil-wakil Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum serta Utusan Golongan yang diangkat menurut aturan undang-undang.
>
> Fraksi TNI/Polri memahami keinginan dari beberapa fraksi untuk merumuskan secara tegas tentang keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang terdiri dari anggota dipilih langsung oleh rakyat. MPR sebagai lembaga tertinggi negara berdasarkan UUD 1945 memang disusun secara berbeda dengan lembaga tinggi negara di bawah Majelis, dimana MPR ditetapkan terdiri dari para anggota DPR, ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Sehingga bila seluruh anggota dipilih secara langsung oleh rakyat lalu apa bedanya dengan DPR.[182]

F-UG dengan juru bicaranya Valina Singka Subekti mengemukakan landasan yang lebih tegas tentang MPR sebagai berikut.

> Di samping itu UUD baru hasil amendemen akan memberi batasan yang lebih tegas mengenai kekuasaan presiden, serta DPR dan MPR yang lebih berdaya sehingga presiden akan selalu berada pada posisi *accountable*.[183]

Rapat PAH I BP MPR Ke-7 pada 13 Desember 1999 yang dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing, melakukan dengar pendapat dengan para pakar dan tokoh (Dr. Roeslan Abdulgani, Dr. Pranarka, dan Prof. Dahlan Ranuwihardjo, S.H., Prof. Dr. Ismail Suny, S.H.,M.Cl., dan Prof. Dr. Sri Soemantri M., S.H.) Roeslan Abdulgani mengemukakan pemikiran tentang MPR

[182] *Ibid*., hlm. 181.

[183] *Ibid*., hlm. 187.

di antaranya keanggotaan MPR yang menghilangkan unsur TNI/Polri tetapi diberi hak pilih dan mempertahankan Utusan Golongan dan Utusan Daerah di MPR.

> ...bagi saya, MPR ini adalah satu anomali, sebab di situ DPR masuk dalam MPR, MPR ada wakil golongan dan daerah, sekarang ditambah tentara sehingga kita tahu apa ini semuanya. Maka itu saya mengusulkan kalau tentara ini diberi hak pilih lagi jatahnya hilang sehingga mereka tidak lagi ada perwakilan, tinggal utusan golongan dan daerah. Tetapi kalau golongan itu dikatakan koperasi dan macam-macam di situ, masa koperasi mempunyai perwakilan lagi, padahal pemilu adalah anggota-anggota koperasi sudah menjalankan ini, tinggal daerah.
>
> *Nah*, kalau daerah dijadikan maka kita datang pada senat, sehingga kita nanti mempunyai bikameral sistem satu DPR, satu senat, yang senat ini adalah terdiri hanya dari umpamanya dua dari tiap-tiap provinsi atau tiga orang tiap provinsi, tidak melihat besar kecilnya sehingga dengan begitu kita nanti mempunyai bikameral sistem yang bisa kita jalankan itu semua.[184]

Pandangan tersebut mendapatkan tanggapan dari Hafiz Zawawi dari F-PG yang meminta penjelasan keberadaan Utusan Golongan dan Utusan Daerah di MPR. Selain itu, Hafiz menanyakan maksud pendiri bangsa memasukkan Utusan Golongan dalam keanggotan MPR.

> ...Bapak tadi menyebutkan, bahwa MPR itu sebagai satu anomali. Itu dalam istilah sains itukan ada anomali air. Tidak perlu dijelaskan di sini. *Nah,* saya ingin minta penjelasan kembali dari Bapak, bahwa anggota MPR yang terdiri dari DPR, Utusan Golongan dan Daerah, itu kan sebetulnya untuk melengkapi. Utusan Daerah itu merupakan unsur keterwakilan. Utusan Golongan, saya menganggapnya sebagai faktor koreksi jikalau dalam pemilu tidak kita anggap cukup merepresentasikan dari seluruh unsur-unsur dalam masyarakat. *Nah,* saya tadi agak kurang jelas Pak.
>
> Dalam ingatan saya tadi, ada satu rumusan bagaimana yang seharusnya MPR ini. Apakah tadi mengatakan tidak perlu sebetulnya koperasi, *toh* anggota koperasi sudah

[184] *Ibid*., hlm. 203-204.

> masuk, saya juga setuju itu. Jadi, Utusan Golongan itu sekarang sebetulnya, mungkin kita kurang cermat di dalam menguraikan lebih lanjut. Apa sebetulnya utusan-utusan golongan yang dimaksud di dalam Undang-Undang Dasar ataupun ada *massage* tertentu dari para pendiri Republik waktu itu.[185]

Terhadap tanggapan tersebut, Roeslan Abdulgani menyampaikan pandangannya dalam perspektif sejarah sebagaimana dikemukakannya berikut ini.

> Kemudian ada pertanyaan yaitu bahwa sebetulnya MPR itu anomali. Yaitu tadi. Kalau saya, saya tanya sama Pak Pomo. Pak Pomo, ini MPR, gado-gado ini sebetulnya. Ini jangan sampai marah ya Saudara-Saudara. Tapi pada suatu waktu ada pertentangan antara Ketua MPR dengan Presiden, barangkali Saudara tidak tahu, barangkali tahu. Yaitu pada waktu Pak Nasution melarang Presiden Suharto mau pergi ke Tokyo. Pada waktu itu kemudian Presiden berkata bahwa *untergeordnet* Presiden kepada MPR. Tapi penafsirannya Pak Nasution, MPR itu yaitu Badan Pekerja atau Pimpinan yang terdiri dari lima orang itu. Pak Harto berangkat saja, sebab ada yang bisiki pada Pak Harto bahwa itu tidak betul. Memang Pak Harto itu *untergeordnet* kepada MPR, bukan kepada Ketua, bukan kepada Badan Pekerja.
>
> Jadi, dengan begitu beliau pergi sehingga pada waktu beliau kembali *geger*. Dan pada waktu itu saya diminta yaitu satu pendapat, bagaimana soal ini. Ya, antara dua orang kuat. Jadi, saya juga harus hati-hati. Tapi meskipun hati-hati saya harus tidak membenarkan Pak Nasution. Saya katakan; Nas, kamu salah, mestinya kamu panggil sidang MPR, laranglah Pak Harto berangkat. Ya itu tapi lama. Ya memang. Demokrasi itu lama. Tapi Pak Harto berangkat saja urusan yang macam-macamlah pada waktu itu.[186]

Tentang keberadaan MPR, Dahlan Ranuwihardjo memberikan pendapat bahwa MPR mempunyai wewenang terhadap 3 (tiga) pelaku kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

---

[185] *Ibid*., hlm. 222.

[186] *Ibid*., hlm. 227-228.

Kemudian saya ingin bicara khusus tentang MPR, sebab saya merasa, nasib MPR ini kok jadi *rada* merana, begitu ya. Sampai Pak Roeslan menyebut sebagai anomali. Masak begitu sih. Mohon maaf *lho* Pak, ini bulan puasa *kok* saya berani-beraninya mendebat Pak Roeslan. Ini *lho* baru sekarang ini. Terus terang saja. Pak Roeslan ini guru saya, ya *nggak?* Sebetulnya ide pikiran dasar dari MPR itu adalah, kaitannya dengan kedaulatan rakyat yang ditransformasi menjadi kedaulatan negara dan kedaulatan negara itu diemban, dilaksanakan sehari-hari oleh tiga kekuasaan negara menurut teori *trias politica*, yaitu badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Sampai sekarang, yang sudah diadakan pengaturannya walaupun tidak lengkap tapi sudah berjalan, MPR itu mempunyai wewenang untuk menjatuhkan sanksi terhadap Presiden, karena Presiden tidak bisa diberhentikan oleh DPR, yaitu dengan jalan diadakannya Sidang Istimewa, menurut pengaturan yang tidak diatur dalam pasal-pasal batang tubuh, tetapi diatur dalam Penjelasan. Ini memang uniknya Indonesia ini.

Padahal Penjelasan ini hanya dibikin oleh seorang, yaitu Pak Soepomo, tidak sempat disahkan oleh sesuatu sidang, karena itu, apa namanya, diadakan setelah sidang tanggal 18 Agustus itu selesai, tapi Pak Soepomo *nggak* sempat-sempat menyelesaikan, waktu selesai sudah muncul Badan Pekerja KNIP yang mempunyai kekuasaan legislatif. Nanti di belakang ingin saya singgung.

Jadi, kembali ke MPR. Jadi, MPR itu ide dasarnya adalah, dia mempunyai wewenang, jadi, terhadap tiga badan kekuasaan. Terhadap eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Jadi, umpamanya pembicaraan mengenai *judicial review,* itu rekan-rekan dari Kadin memandang Mahkamah Agung itulah yang mempunyai wewenang *judicial review*. Ini tidak tepat, karena sama-sama merupakan lembaga yang derajatnya sama yaitu sama-sama lembaga tinggi. Rupanya dia mau meniru Amerika. tapi Amerika itu lain. Amerika itu memberi kekuasaan *judicial review* kepada Mahkamah Agung. Mengapa? Karena latar belakangnya itu adalah supaya kepentingan-kepentingan dari kelas menengah itu bisa terjamin terhadap kemungkinan *Senate* atau *House of Representative* itu mengambil keputusan-keputusan yang bisa merubuhkan kedudukan kelas menengah di Amerika. Jadi Mahkamah Agung Amerika itu merupakan *ballware,*

merupakan benteng pertahanan dari kelas menengah. Amerika memang negara kelas menengah, didirikan oleh kelas menengah.

Jadi, beda dengan Indonesia. Jadi, sebetulnya yang mempunyai wewenang *judicial review* itu ya MPR. Dalam pelaksanaannya bisa dilakukan oleh suatu panitia khusus dari MPR yang meninjau suatu undang-undang, kemudian apa keputusan dari panitia khusus dari MPR itu, kemudian disahkan oleh sidang pleno dari MPR.

Kalau meniru cara kontinental seperti umpamanya di Belanda itu *judicial review* itu tidak ada, karena mereka memakai ketentuan *de wet is onschenbaar,* undang-undang tidak boleh diganggu, digugat. Jadi, caranya untuk mengubah suatu undang-undang yang dirasakan merugikan rakyat itu adalah menunggu pemilu yang akan datang.

Jadi, partai yang menyetujui suatu undang-undang yang dianggap keliru itu nanti akan dikalahkan dalam pemilu yang akan datang. Dan parlemen baru bisa membatalkan ini. Tapi ini *kan* menunggu 4 tahun. Jadi sebetulnya Indonesia lebih praktis. Apalagi sekarang sudah disepakati sidang-sidang umum MPR itu setahun sekali. Jadi, dalam waktu kurang dari satu tahun suatu undang-undang yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar itu bisa dibatalkan oleh Sidang Umum MPR.

Lalu sekarang terhadap yudikatif, dimana wewenang dari MPR? Kalau MPR mesti membatalkan keputusannya dari Mahkamah Agung, itu nanti bisa bertumpuk pekerjaan dari MPR, apalagi Mahkamah Agung itu sudah mempunyai juga instansi PK yang bisa meninjau kembali suatu keputusan dari Mahkamah Agung.

Yang dinilai oleh MPR adalah perilaku dari hakim-hakim Agungnya. Jadi, dinilai keputusannya, keputusannya sudah tidak membawa akibat kepada *yustisiabel,* kepada orang yang mohon keadilan. Karena itu PK itu sudah merupakan keputusan final, tapi Hakim Agungnya dinilai, yang nilai itu siapa? MPR. Jadi jangan mentang-mentang Hakim Agung itu dipilih seumur hidup atau sekarang dibatasi pada usia 70 atau 75 tahun, lalu dia bisa saja mengambil keputusan bahkan yang bertentangan dengan hukum, *wah* tidak ada sanksinya. Sanksinya itu di tangan MPR. Inikan kasihan MPR yang sebetulnya unik Indonesia dan di seluruh dunia tidak ada, hanya Indonesia. *Kok* menerima

nasib seperti begini, ada yang berpikir tidak diperlukan. Perlu, MPR itu perlu sekali. Dan ini merupakan keunikan Indonesia yang khas, hanya maaf-maaf kurang dipahami oleh rakyat Indonesia sendiri, terutama oleh para ahli-ahli hukum sendiri.

Lalu mengenai susunan dari MPR. Yang dimaksudkan dengan Utusan Golongan itu ialah utusan dari istilah penjelasan adalah utusan dari badan-badan kolektif, karena yang diberi contoh itu adalah koperasi dan serikat pekerja, itu artinya utusan-utusan dari kelompok kolektif di bidang ekonomi.

Ini pikiran dasarnya adalah, mungkin saja DPR yang merupakan perwakilan politik kurang memikirkan tentang kepentingan dari kelompok-kelompok badan kolektif di bidang ekonomi. Kelompok buruh, tani, nelayan, koperasi, dan lain-lain. Maka perlu diadakan utusan golongan itu.

Hanya saja mengenai bagaimana cara memilihnya. Kalau menurut saya diserahkan kepada prosedur yang berlaku untuk golongan itu. Kalau golongan itu tersusun dalam organisasi, ya melewati cara pemilihan yang ditentukan oleh organisasi itu. Jadi, tidak oleh... Kemarin ini suatu kecelakaan saja, oleh KPU. Ini maaf *lho*, karena ada anggota KPU di sini. Maaf, ini anggap saja suatu kecelakaan, tapi kita terima bahwa itu suatu keputusan berdasarkan undang-undang, jadi bukan oleh KPU. Jadi menurut saya suatu *functionele vertegenwordigheid,* itu perlu perwakilan kekaryaan, itu istilahnya Yamin. Perwakilan kekaryaan fungsionil itu perlu di samping perwakilan politik, yang dipegang oleh DPR.

Nah, daerah juga dasar pemikirannya juga begitu. Kalau saja DPR itu karena merupakan perwakilan politik kurang memperhatikan kepentingan daerah. Jadi diadakan utusan daerah. Tapi ini tidak berarti lalu bikameral. Kalau bikameral itu dua-duanya kedudukannya sama/sederajat. MPR itu di atasnya DPR.

Jadi ini yang mengenai MPR saya berikan pikiran saya..[187]

Agenda sesi II Rapat PAH I BP MPR Ke-7 adalah mendengar pendapat pakar, yaitu Prof. Dr. Sri Soemantri Martosuwignyo, S.H. dan Prof. Dr. Ismail Suny, S.H., M.Cl.

[187] *Ibid*., hlm. 239-241.

Tentang MPR, Sri Soemantri Martosuwignyo memberikan penjelasan asal muasal keberadaan MPR, baik dari segi keanggotaan, persidangan maupun wewenangnya.

> Dari mana para pendiri negara itu mendapatkan gagasan untuk diciptakannya Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Nah,* dari sini saya mencoba menelusuri di hadapan Ibu-ibu dan bapak-bapak ini ada bagan pembahasan rancangan Undang-Undang Dasar di badan penyelidik. Saya mencoba pada waktu saya bertugas di Istana Bogor ini saya siapkan. Jadi ketika badan penyelidik sudah sampai kepada taraf untuk merumuskan materi muatan Undang-Undang Dasar, Ketua Radjiman Widyodiningrat telah membentuk sebuah panitia.
>
> Ada tiga panitia. Yang pertama, panitia pembelaan tanah air, yang kedua panitia perancang Undang-Undang Dasar, yang ketiga panitia keuangan dan ekonomi. Panitia perancang Undang-Undang Dasar itu diketuai oleh Ir. Soekarno. Di dalam pembahasan berikutnya Panitia Perancang Undang-Undang Dasar itu kemudian dibagi dua, yang pertama dinamakan panitia kecil perancang Undang-Undang Dasar yang diketuai Mr. Soepomo, dan kedua panitia *declaration of human right* yang diketuai oleh Mr. Achmad Subardjo.
>
> Kita semuanya mengetahui bahwa Prof. Mr. Soepomo itu adalah pakar hukum adat dan oleh karena itu kita dapat menelusuri pikiran-pikiran yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar itu, kemungkinan besar tidak dapat dilepaskan dari pikiran-pikiran beliau tentang hukum adat. Mungkin ini yang menjadi sebab mengapa kemudian muncul Majelis Permusyawaratan Rakyat dimana di dalam majelis itu semua potensi di dalam masyarakat Indonesia itu duduk di dalamnya. Di dalam Undang-Undang Dasar itu terlihat di dalam susunan majelis itu, yaitu terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Dan kepada majelis ini diberi atau menurut Undang-Undang Dasar Pasal 1 Ayat (1) atau Pasal 1 Ayat (2); yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Jadi kedaulatan kekuasaan tertinggi yang ada pada rakyat, itu dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
>
> Dan memang di dalam Undang-Undang Dasar itu tidak dikatakan secara eksplisit, berapa kali majelis itu harus

bersidang dalam waktu lima waktu. Mungkin pikiran para pendiri negara itu adalah karena jumlah anggota majelis itu cukup besar. *Nah* ini mungkin yang menyebabkan kemudian sedikit-dikitnya bersidang sekali dalam lima tahun. *Nah,* ini tergantung dari tafsiran yang diberikan kepada ketentuan tersebut. Masalah berikutnya yang saya kira juga perlu, kalau Majelis Permusyawaratan Rakyat itu dinyatakan sebagai lembaga yang mempunyai kedudukan paling tinggi di dalam negara tentunya timbul suatu pertanyaan; bagaimana menjabarkan Undang-Undang Dasar itu di dalam kehidupan sehari-hari, sebab oleh para pendiri negara kepada Majelis itu, ini seperti tertuang di dalam Undang-Undang Dasar itu, hanya diberi empat macam kekuasaan:

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar
2. Mengubah Undang-Undang Dasar
3. Memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan
4. Menetapkan garis-garis besar haluan negara

Ini yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar. Ada empat macam kekuasaan, dan kalau menggunakan istilah yang dipergunakan oleh MPR dalam salah satu ketetapannya itu dibedakan antara tugas dan wewenang. Tugas majelis itu ada tiga, sedangkan wewenang hanya satu yaitu untuk mengubah Undang-Undang Dasar. Di sini adalah kekuasaan mendasar yang diberikan kepada majelis.[188]

Demikian juga dengan Ismail Suny yang dalam pengantarnya menyampaikan tentang asal muasal MPR, sebagaimana dijelaskan di bawah ini.

Jadi, tadi Pak Soemantri menyebut, dari mana itu datangnya MPR? Saya di dalam disertasi saya tahun 1963 menyebut dan mengutip pendapat Yamin, bahwa ada badan yang mencakup Presiden, Mahkamah Agung, Dewan Pertimbangan Agung, BPK, dan terhimpun di dalam badan yang lebih tinggi yaitu kita namakan badan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu mencontoh konstitusi yang tidak pernah berlaku, tapi yang dibuat oleh Kuomintang.

Nah, jadi di situ ada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

[188] *Ibid*., hlm.250-251.

> Dan juga tidak aneh itu. Di negara Eropa di samping dipakai parlemen, dewan perwakilan rakyat dan ada yang memakai dewan atau majelis nasional. Prof. Soepomo, guru besar saya di Universitas Indonesia, dia menyebut sewaktu dia memberi ceramah dulu mengenai Utusan Golongan, menguraikan di depan dewan nasional suatu buku yang akhirnya saya punya buku itu, *Election and Representation,* jadi pemilihan dan perwakilan.
>
> Jadi, di sana digambarkan bahwa negara-negara yang melaksanakan sistem parlementer, sebelum perang dunia kedua, menganggap bahwa perwakilan politik saja yang dihasilkan oleh pemilihan umum, itu atau memang dianggap mereka tidak mewakili seluruh kepentingan rakyat, karena itu timbul dalam penelitian delapan Negara di Eropa dimuat di dalam buku *Election and Representation* itu, keinginan untuk juga diwakili golongan-golongan yang ada di masyarakat tidak berdasarkan politik tetapi berdasarkan golongan. *Nah,* yang kemudian kita lihat prateknya di Itali. Jadi, ada perwakilan golongan sebagai koreksi terhadap perwakilan politik.[189]

Selanjutnya Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyampaikan pertanyaan mengenai kelebihan dari sistem parlementer dan usulan dihapuskannya MPR sebagaimana dilontarkan oleh Roeslan Abdulgani.

> Tadi pagi Bapak Roeslan Abdulgani telah menyampaikan kepada kita semua, nampaknya beliau mencoba menawarkan sistem parlementer, bahkan kalau dalam makalahnya disebutkan bahwa akan lebih baik kalau digunakan parlementer ke depan. Bahkan beliau mengusulkan agar dihapuskan saja apa yang dinamakan MPR itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat itu dihapus saja. Karena dengan adanya, dengan penerapan sistem parlementer maka sudah tidak diperlukan lagi. Sementara bagi mereka yang memilih sistem presidensiil itu juga menghendaki dihapuskan saja DPA. Jadi mohon tanggapan terhadap hal ini.[190]

Atas pertanyaan tersebut, Sri Soemantri Martosuwignyo memberikan jawaban perbedaan sistem presidensiil dan parlementer serta sistem yang dianut di Indonesia.

---

[189] *Ibid*., hlm.253.

[190] *Ibid*., hlm. 257.

Yang kedua, mengatakan itu bukan, bahkan ini dikatakan ada semacam campuran.

Dan ketiga ini mencari solusi, itu yang dikemukan oleh almarhum Prof. Padmo Wahyono yang mengatakan sistem MPR. Saya mencoba untuk mengerti apa sebenarnya yang dimaksud dengan sistem pemerintahan presidensiil, apa ciri-cirinya? Apa yang dimaksud dengan sistem pemerintahan parlementer, apa ciri-cirinya?

Sistem pemerintahan presidensiil itu mempunyai ciri-ciri yang khas sebagaimana dianut di Amerika Serikat.

Pertama, sistem itu didasarkan atas asas pemisahan kekuasaan. Itu pendapat dari seorang pakar ilmu politik Amerika Serikat sendiri. Jadi, *it is based upon the separation of power principle*.

Yang kedua, tidak ada pertanggungjawaban bersama antara Presiden sebagai pemimpin eksekutif dengan anggota-anggotanya. Anggota-anggota yang bernama menteri itu sepenuhnya bertanggungjawab kepada Presiden.

Yang ketiga, Presiden tidak dapat membubarkan DPR

Dan yang keempat, Presiden itu dipilih oleh Dewan Pemilih. Jadi ini sistem pemerintahan presidensiil sebagaimana berlaku di Amerika Serikat.

Sistem pemerintahan parlementer itu berbeda. Itu dikatakan oleh pakar ilmu politik Amerika Serikat, sistem pemerintahan parlementer itu didasarkan atas asas *defusion of powers*. Jadi kalau tadi *separation of powers* ini *defusion of powers*.

Lalu yang kedua, bahwa baik pemerintah maupun parlemen itu dapat saling membubarkan. Perintah dapat dibubarkan oleh parlemen apabila tidak mendapat dukungan mayoritas dari anggota parlemen, parlemen pun dapat dibubarkan oleh pemerintah melalui kepala negara apabila dianggap tidak mencerminkan lagi aspirasi rakyatnya.

Dan yang keempat, yang namanya pemerintah itu, yang namanya Perdana Menteri, kepala eksekutif itu ditetapkan oleh kepala negara, apakah itu Presiden, apa itu Raja.

Dus, kalau kita lihat Indonesia sekarang ini, kalau dikatakan sistem pemerintahan presidensiil tidak dianut asas pemisahan kekuasaan. Tadi saya kemukakan ada... katakan sistem pembagian kekuasaan yang dianut itu. *Dus,*

tidak terpisah antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lain, antara kekuasaan yang satu dengan yang lain.

Lalu yang kedua, Presiden di Indonesia ini tidak dipilih oleh Dewan Pemilih seperti yang berlaku di Amerika Serikat tetapi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Masalahnya sekarang ini nama apa yang akan diberikan kepada majelis ini. Kalau majelis ini dianggap sebagai, katakan parlemen yang paling tinggi kedudukannya apalagi sekarang ini setiap setahun sekali MPR dapat bersidang. Apakah kita masih tetap mau menamakan ini sistem presidensiil? Apa bukan ada aspek parlementernya?..[191]

Ismail Suny juga menyampaikan pendapatnya tentang kedudukan dan sistem MPR sebagai berikut.

...MPR itu dia mempunyai seperti Undang-Undang Dasar menyebut kekuasaan yang tertinggi di tangan dia. Jadi, konsep *supremacy of parlement* di Inggris itu dilaksanakan oleh MPR kita. Jadi, karena itu saya menyatakan selain apa-apa yang disebutkan tadi menjadi tugas MPR itu, kalau sudah ditetapkan oleh MPR tidak ada satu badan lain di negara ini yang mengatakan itu tidak sah.

...

Jadi yang MPR itu walaupun tidak disebut itu kekuasaan tetapi itu jatuh kepada MPR. Tak ada badan lain bisa membuat keputusan setinggi itu kecuali MPR. Jadi, mengenai penamaan itu ya kalau saudara Padmo menyebutnya itu sistem MPR.[192]

Pertanyaan selanjutnya diajukan oleh Rully Chairul Azwar dari F-PG yang menanyakan mengenai peran MPR.

...Kami masih ingin seputar MPR Majelis karena ini memang menarik. Di samping ada keinginan atau kemauan politik kita meningkatkan peran Majelis dalam konstitusi yang akan datang ini. Peran yang ditingkatkan satu sisi, sisi lain kita sendiri tahu tadi bahwa seolah-olah konsep MPR ini menurut Pak Ismail adalah konsep dari rancangan Kwomintang yang *enggak* jadi ataupun merupakan suatu rancangan yang sebetulnya belum ada contohnya *leterlijk* yang sama di dunia ini. Saya melihat memang justru

[191] *Ibid*., hlm. 258-259.

[192] *Ibid*., hlm. 260 dan 261.

khas dari kita mungkin ini kita bisa carikan ke depan, bagaimana justru kaitan dengan peranan lembaga-lembaga tinggi negara lain dengan lembaga tertinggi ini? Ini yang belum ada menurut saya. Kalau kita bicara Penjelasan Undang-Undang Dasar, jelas mengatakan bahwa Majelis itu adalah penjelmaan rakyat dan memegang kekuasaan penyelenggara negara tertinggi *gitu*.

Di situ kelihatan bahwa diatur hanya Majelis bagaimana kekuasaan, bagaimana haknya dengan Dewan, dalam konteks Dewan mulai bagaimana anggota DPR pun merangkap anggota MPR dalam kaitan mengawasi Presiden. Tapi tidak jelas kita di sini melihat sejauh mana pertanggungjawaban lembaga-lembaga tinggi negara lain terhadap Majelis ini. Karena ada suatu praktek tata negara yang baru menurut saya ini harus kita amati bahwa lembaga tinggi itu tidak hanya Presiden dan DPR, ada DPA, ada BPK, ada Mahkamah Agung dan DPA.[193]

Valina Singka Subekti dari F-UG menanyakan keberadaan Utusan Golongan sebagai berikut.

...mengenai soal Utusan Golongan yang banyak sekali juga dibicarakan sejak tadi pagi. Fraksi kami juga termasuk yang mengusulkan agar Utusan Golongan ini dihapus pada waktu PAH III kemarin dan kami masih tetap konsisten dengan itu dengan beberapa alasan antara lain bahwa apa namanya ke depan ini kita *kan* multipartai *system*. Jadi dianggap bahwa suara-suara dari berbagai golongan-golongan dalam masyarakat kita itu sudah cukup direpresentasikan melalui banyak partai tersebut.

Di samping itu juga karena kita nantinya mungkin akan mengarah pada sistem distrik sehingga memang suara-suara dari warga-warga, masyarakat lokal yang selama ini termarginalisasikan karena kita memakai sistem proporsional dalam Pemilu maka mungkin nanti kalau perubahan sistem itu terjadi maka suara-suara masyarakat lokal yang selama ini termajinalisasikan itu baik secara ekonomi, politik, maupun sosial budaya itu nanti sudah bisa *gitu* direpresentasikan oleh para wakil-wakil rakyat yang dipilih lewat distrik plus utusan-utusan daerah yang nanti katanya nanti akan dipilih secara langsung juga lewat Pemilihan Umum. Jadi tidak lagi dipilih lewat mekanisme

[193] *Ibid*., hlm. 266.

> pemilihan DPRD tingkat I kemarin yang kita tahu banyak distorsi juga. Dan yang menarik adalah bahwa apa namanya penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh sejak tadi pagi ternyata memang ada latar belakang filosofis tertentu di dalam mengapa perlu ada Utusan Golongan ini di dalam parlemen kita.
>
> Saya ingin menanyakan kepada Bapak Soemantri dan Pak Ismail Sunny, sejauh mana sebetulnya apa namanya, perlunya utusan golongan ini tetap ada di parlemen ya, ini adalah pembahasan akademis, pertama.
>
> Lalu kedua, mungkin Bapak-Bapak bisa memberikan semacam komparasi atau bandingan dengan parlemen-parlemen di negara-negara lain yang juga apa namanya merepresentasikan utusan golongan di dalam parlemennya.[194]

Terhadap pertanyaan mengenai Utusan Golongan, Sri Soemantri Martosuwignyo memberikan pendapatnya bahwa yang menjadi permasalahan adalah Utusan Golongan selama ini ditentukan oleh eksekutif, tidak dipilih dalam pemilihan umum.

> Jadi, masalah Utusan Golongan begini, kita melihat kenyataan selama ini Utusan Golongan selama ini ditentukan oleh eksekutif, oleh Presiden, sehingga penyalahgunaan wewenang itu bisa terjadi dan selalu terjadi. Dari Presiden kemudian masalah ini dilemparkan kepada KPU, kita mengetahui bagaimana proses penentuan Utusan Golongan ini, kalau Utusan Golongan umpamanya dipilih dalam pemilihan umum, barangkali ini tidak ada masalah, problem yang dihadapi sekarang ini adalah kita *kan* menginginkan semua anggota MPR tentu dipilih dalam pemilihan umum, bahwa TNI/Polri ini sekarang masih diangkat, ini karena masih sementara sifatnya. Jadi, kalau itu yang terjadi barangkali tidak ada masalah Utusan Golongan itu ada di dalam MPR itu.[195]

Pada 14 Desember 1999 dilaksanakan Rapat PAH I BP MPR Ke-8 dengan agenda mendiskusikan hasil penjelasan dan tanggapan fraksi serta hasil dengar pendapat dengan para pakar dan tokoh. Rapat dipimpin oleh Ketua PAH I, Jakob

[194] *Ibid*., hlm. 267-268.

[195] *Ibid*., hlm. 276.

Tobing. Rapat juga diharapkan dapat merumuskan Daftar Inventarisasi Masalah sebagaimana dikemukakan oleh Ketua Rapat berikut ini.

> Sesuai dengan acara yang sudah kita sepakati bersama, maka pada hari ini kita akan mendiskusikan secara pleno hal-hal yang kita sudah sampaikan pada waktu acara Pengantar Musyawarah dari fraksi-fraksi dan pada waktu penjelasan dan tanggapan fraksi-fraksi beberapa hari yang lalu. Dan kemarin kita mempunyai banyak masukan dari para tokoh yang kita nilai sebagai banyak mengetahui. Oleh karena itu pada hari ini kita akan memulai diskusi kita tentang materi yang ditugaskan kepada kita dan sekaligus pada hari ini kita akan mencoba atau membuat suatu Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang kita sebut sebagai DIM awal karena toh nanti akan masih berkembang, masih dibuka kesempatan untuk berkembang. Jadi sekaligus sambil kita berdiskusi kita juga mengkompilasikan permasalahan yang ada. Dan dari Sekretariat ini ada menyampaikan juga kepada kita sebuah rancangan kompilasi yang mudah-mudahan bisa membantu pekerjaan kita sekalian.[196]

Pada kesempatan tersebut M. Hatta Mustafa dari F-PG menyampaikan pendapat tentang kedaulatan rakyat serta konsekuensi pemilihan Presiden terhadap kedudukan MPR.

> ...Ini menyangkut kedaulatan rakyat tentunya. Kita letakkan di mana?
>
> Kedaulatan rakyat itu dipegang oleh rakyat tanpa perwakilan, maka presidennya dipilih langsung tentunya. Tapi kalau kedaulatan itu dipegang oleh wakil-wakil rakyat yang seperti sekarang berlaku, maka Presiden itu tidak bisa dipilih langsung karena dia jadi dua kali dipilih. *Nah,* hal ini Saudara Ketua dan Bapak-Bapak sangat penting karena ini menyangkut keberadaan MPR nantinya. Kalau masalah Presiden ini sudah kita tetapkan apakah dia akan dipilih langsung berarti apakah pertanyaan kita, apakah MPR itu masih diperlukan? Kalau DPR mungkin masih tetap.[197]

[196] *Ibid*., hlm. 280.

[197] *Ibid*., hlm. 284.

Zain Badjeber dari F-PPP mengemukakan pendapat mengenai komposisi MPR sebagai berikut.

> Di dalam kita menafsirkan saja pasal yang menyangkut MPR, MPR terdiri dari DPR dan Utusan Daerah dan Golongan diatur dengan undang-undang. Kalau dibaca ini yang diatur dengan undang-undang itu bukan MPR-nya tetapi Utusan Daerah dan Utusan Golongan.[198]

Baharuddin Aritonang dari F-PG menyatakan bahwa sebelum memberdayakan MPR terlebih dahulu diatur mengenai sistem perwakilan.

> Perkara berikutnya memang bagaimana memberdayakan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Rakyat[199]

Harun Kamil dari F-UG mengemukakan pandangan mengenai hubungan antara MPR dan lembaga tinggi negara sebagai berikut.

> Kemudian juga kewenangan MPR. Kalau di Pasal 3 *kan* cuma dua; mengangkat Presiden dan menetapkan GBHN. Padahal nantinya kalau kita mempertahankan MPR, MPR juga dalam rangka lembaga tertinggi negara akan melakukan hubungan satu pengangkatan terhadap Mahkamah Agung, kemudian BPK, kemungkinan Jaksa Agung, kemungkinan BI.
>
> Memang kalau soal pertanggungjawaban, DPR tidak melakukan pertanggungjawaban kepada MPR seperti diuraikan Pak Soemantri kemarin karena DPR bagian daripada MPR dan dia dipilih. Cuma badan-badan lain karena diangkat itu wajar dia melakukan pertanggungjawaban kepada yang mengangkat dia, cuma mekanisme harus kita atur dengan baik sejauh mana pertanggungjawaban dilakukan. Contohnya Mahkamah Agung apakah kewenangannya yang dilaporkan tentu saya kira tidak. Tetapi tentang masalah mungkin pengelolaannya, menejemen, dan sebagainya.[200]

Andi Mattalatta dari F-PG mengemukakan penempatan kedaulatan rakyat dan kedudukan, sebagaimana dikemukakan berikut ini.

---

198 *Ibid*., hlm. 291.

199 *Ibid*., hlm. 293-294.

200 *Ibid*., hlm. 295-296.

> ...sistem penyelenggaraan negara itu bagaimana. Sistem penyelenggaraan negara ini kalau kita mau membangun sebuah demokrasi kita mulai dengan menempatkan rakyat, eksistensi rakyat dalam negara ini bagaimana. Dia pemegang kedaulatan seluruhnya atau pemegang kedaulatannya dilimpahkan ke MPR atau pemegang kedaulatan atau kedaulatannya itu dilimpahkan sebagian, tapi sebagian tetap dipegang. Ini untuk mengakomodir kehendak-kehendak kalau memang ada mau pemilihan langsung.
>
> Jadi, dalam sistem penyelenggaraan negara yang pertama, kita harus atur eksistensi rakyat. Kalau dia pemegang kedaulatan, diserahkan ke mana kedaulatan itu, diserahkan sepenuhnya atau sebagian dia pegang...[201]

Pataniari Siahaan dari F-PDIP menyampaikan pandangan mengenai konsep kedaulatan serta keberadaan Utusan Golongan di dalam MPR sebagai berikut.

> ...Kemudian mengenai masalah lembaga kedaulatan rakyat. Kami memahami MPR itu bukan sekedar pengganti raja sebetulnya, pengertian dulu tersebut. Tapi bahwa negara Indonesia ini memang begitu heterogen terdiri dari suku, agama dan pulau, memang perlu ada satu lembaga yang disebut penjelmaan rakyat. Dimana semua rakyat terwakili. Ini mungkin akan berbeda sedikit dengan teman-teman dari Utusan Golongan.
>
> Jadi, maksud kami kalau masalahnya adalah semua aspirasi dan wakil terwakili, jangan kita persoalkan mengenai mekanisme pemilihannya. Jadi, kami ingin mengetengahkan supaya kita pegang mana yang pokok-pokok jangan mekanisme yang menjadi persoalan.[202]

Selanjutnya hasil rapat tersebut akan disusun dalam bentuk kompilasi sebagai bahan pembicaraan lebih lanjut serta untuk panduan dalam perumusan rancangan perubahan seperti dikemukakan Ketua Rapat, Jakob Tobing, berikut ini.

> Barangkali kami akan mulai dengan kompilasi. Sebanyak yang kami lihat akan mencoba metode pada PAH III yang lalu. Jadi problemnya itu yang kita kumpulkan dan sikap-

[201] *Ibid*., hlm. 298.

[202] *Ibid*., hlm. 306.

> sikap di belakangnya. Jadi kita agak balik sedikit daripada yang ada di sini, sehingga memang materi yang menjadi permasalahan kita bukan fraksi-fraksi, dan kemudian sikap fraksi ada di belakangnya. Sedangkan yang satu lembar ini saya rasa kita pakailah demikian hanya sebagai referensi untuk membantu kita melihat materi yang ada di dalam kompilasi.[203]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-9, 16 Desember 1999 kembali dilakukan dengar pendapat dengan pakar. Rapat dipimpin Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf (sesi I) dilanjutkan Ketua PAH I, Jakob Tobing (sesi II). Pada sesi I, pakar yang rencananya dihadirkan adalah Prof. Bagir Manan, Prof. Yusril Ihza Mahendra, dan Prof. Philipus M. Hadjon. Namun sebagaimana dikemukakan Ketua Rapat Slamet Effendy Yusuf dalam pengantar rapat, Prof. Yusril tidak dapat hadir karena harus menghadiri Rapat Paripurna yang membahas mengenai Aceh. Dalam pengantarnya, Ketua Rapat Slamet Effendy Yusuf juga mengatakan bahwa kehadiran para pakar diharapkan dapat memberikan penjelasan secara teoritis dan dapat ditanyakan tentang sebuah konstitusi, yaitu apa sebenarnya, meliputi apa saja dan apa yang saja yang tidak perlu dalam sebuah konstitusi. Selengkapnya pengantar rapat dari Ketua Rapat Slamet Effendy Yusuf adalah sebagai berikut.

> Ibu-Ibu dan Bapak-Bapak sekalian, sebagaimana tercantum di dalam agenda kita, hari ini kita akan melakukan *public hearing,* dengar pendapat umum, mengenai hal-hal yang berkaitan dengan tugas kita, untuk melaksanakan perubahan Undang-Undang Dasar. Rencananya pagi ini kita akan mendatangkan 3 (tiga) pembicara, yang pertama adalah Profesor Yusril Ihza Mahendra, yang kedua adalah Prof. Bagir Manan dan yang ketiga adalah Prof. Philipus Hadjon. Oleh karena satu hal, maka Saudara Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra memberikan surat kepada kita bahwa karena beliau harus hadir di dalam Rapat Paripurna DPR yang membahas laporan Panitia Khusus mengenai Aceh, maka Saudara Yusril Ihza Mahendra tidak bisa hadir di dalam forum kita ini. Tetapi syukur bahwa kita telah berhasil

[203] *Ibid*., hlm. 321.

dihadiri oleh yang pertama Bapak Prof. Dr. Bagir Manan dan yang kedua Bapak Prof. Philipus Hadjon.

Topik kita hari ini adalah mengenai tinjauan yang barangkali agak teoritis tentang pentingnya sebuah konstitusi bagi sebuah negara. Sebelum kita berbicara agak panjang dan nanti kita mendengarkan paparan dari narasumber kita, perkenankan kami memperkenalkan beliau-beliau, walaupun tentu saja kita semua sudah sangat familier dengan beliau. Yang pertama adalah Bapak Prof. Bagir Manan, beliau lahir di Desa Kali Balangan Lampung, tanggal 6 bulan 10 tahun 1941, sebenarnya masih agak muda ini. Kalau soal rambut putih itu Beliau memang sejak muda, sejak saya kenal memang sudah rambutnya putih. *Fashion* saja. Beliau sekarang adalah guru besar Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, pendidikannya S1-nya di UNPAD selesai tahun 1967, kemudian S2-nya Southern Metodies University Law School, Dallas Texas selesai tahun 1981, dan S3-nya UNPAD selesai pada tahun 1990. Kita yang di DPR dulu sangat kenal dengan Pak Bagir Manan, karena dulu *sparing partner* kita di dalam membahas berbagai RUU.

Kemudian pembicara selanjutnya nanti adalah Prof. Philipus M. Hadjon, beliau putra Larantuka Flores, lahir tahun 1945, bulan Januari tanggal 7, pendidikannya S1-nya di UNAIR, DR-nya di UNAIR, S1-nya tahun 1973, DR-nya tahun 1985, dan sekarang adalah dosen di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Saudara-Saudara sekalian, sebagaimana kita ketahui dalam banyak negara bangsa itu *nation state*, konstitusi itu nampaknya selalu diperlukan. Di antara banyak hal yang menjadi latar belakang mengapa konstitusi diperlukan, karena pembentukan negara berarti adalah pembentukan organisasi yang memiliki otoritas. Yang dalam konteks otoritas sendiri ada kewenangan-kewenangan yang juga berkaitan dengan hak-hak warga negara.

Karena itulah pada hari ini kita akan mendengarkan para ahli kita untuk secara teoritis mempelajari sebuah konstitusi itu sebenarnya apa, harus meliputi apa saja, dan barangkali juga bisa dipertanyakan nanti mungkin ada hal-hal yang justru tidak perlu di dalam konstitusi. Ketika kita mau melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, kita selalu teringat pada apa yang kita sebut dengan suasana kebatinan, ketika Undang-Undang

> Dasar ini diciptakan. Dan kemarin kita sudah mencoba menelusurinya dengan berbagai pakar dan juga mereka yang memiliki pengalaman kenegaraan.
>
> Perubahan ini kita lakukan oleh karena kita sedang menghadapi masa depan yang baru, dan suasana kebatinan sekarang juga mungkin baru, tidak sebagaimana suasana kebatinan pada saat kita baru saja lepas dari penjajahan Jepang pada waktu itu, baru saja kita memproklamasikan kemerdekaan, baru saja kita membentuk negara bangsa. Tetapi ke depan kita sedang menghadapi suatu tuntutan tentang pembentukan apa yang sekarang banyak disebut sebagai masyarakat madani. Atau dalam bahasa yang lebih baru masyarakat *mutamaddin* atau juga bisa disebut masyarakat kewarganegaraan. Di dalamnya sangat sarat terhadap tuntutan-tuntutan mengenai pentingnya perlindungan terhadap hak-hak rakyat.
>
> Oleh karena itu barangkali nanti para narasumber bisa menyampaikan kepada kita, apakah cukup di dalam konstitusi misalnya diatur tentang bentuk negara dan sistem kenegaraan di mana di dalamnya juga masuk sistem politiknya, wilayah. Tetapi juga barangkali adalah masalah hak-hak asasi manusia, yang barangkali itu suatu yang sangat mendasar, apabila kita inginkan, sebab konstitusi masa depan yang bisa mendorong misalnya proses demokratisasi di dalam kehidupan kita.[204]

Pada kesempatan tersebut Philipus M. Hadjon mengemukakan pendapat tentang eksistensi MPR yang menurutnya tidak diperlukan lagi apabila fungsi-fungsinya sudah di tangan rakyat.

> ...Ada beberapa hal yang menarik, kesatu, pertama kalau saya secara fundamental sebetulnya dengan saya mohon maaf kepada anggota Dewan yang terhormat, ini berpikir murni hukum tata negara. Saya katakan eksistensi MPR kita, kalau didekati secara fungsional sebetulnya kita akan pertanyakan, apakah kita membutuhkan suatu lembaga yang namanya MPR, atau apa? Kalau kita kaji dari teori-teori ketatanegaraan sebetulnya lembaga seperti MPR itu, dulu barangkali bisa kita cari pendasarannya pada teori elite. Sekarang dengan perkembangan, kecerdasan bangsa yang sekian itu, sebetulnya itu tadi, iya *tho*, fungsi-

[204] *Ibid*., hlm. 321.

> fungsi yang harusnya ditangani oleh MPR itu, sudah bisa dilakukan oleh rakyat. Misalnya pemilihan Presiden dan sebagainya. Sehingga dengan di situ kita pertanyakan, apakah masih dibutuhkan suatu fungsi yang ditangani khusus oleh MPR? Ini barangkali suatu hal yang mendasar sekali untuk didiskusikan...[205]

Berikutnya Bagir Manan menyatakan pendapat bahwa anggota MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan Utusan Daerah. Selain itu, Bagir Manan menyampaikan pendapat yang hampir sama dengan Philippus M. Hadjon yaitu kemungkinan tidak diperlukannya lagi MPR apabila Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat.

> ...tergantung kepada masa depan kita tentang mengenai sistem perwakilan tingkat pusat ini. Apakah kita masih akan mempertahankan MPR, DPR sebagai dua badan perwakilan yang masing-masing terpisah atau kita akan menuju kepada bikameral sistem. Yang saya mengusul kalau bikameral sistem itu, nanti itu ya MPR tetap namanya sebagai..., nama seperti parlemen, seperti apa... kongres, tetapi di dalamya itu adalah DPR dan Utusan Daerah, sehingga Utusan Golongan tidak ada lagi, *gitu* ya. Jadi itu usul...
>
> ...
>
> Kalau nanti Presiden itu sudah dipilih langsung, maka itu sudah tidak ada persoalan lagi. Bahkan kalau Presiden itu dipilih langsung, kemungkinan MPR itu tidak diperlukan. Mengapa tidak diperlukan? Karena kalau Presiden dipilih langsung kan tidak bertanggungjawab kepada MPR. Jadi... kemudian karena dipilih langsung, GBHN... tidak perlu GBHN, kata Presiden GBHN saya dari rakyat langsung. Jadi, kemungkinan hal-hal seperti itu bisa terjadi, karena itu saya itu termasuk orang yang ketika membahas mengenai amedemen Undang-Undang Dasar saya bagi dua, ada hal yang mendesak, ada hal yang perlu kita pikirkan dengan baik-baik.[206]

Selanjutnya pada sesi II yang dipimpin oleh Jakob Tobing agendanya masih sama dengan sesi I yaitu mendengarkan pendapat pakar. Pakar yang dihadirkan pada sesi II yakni Prof. Dr. Ichlasul Amal dan Prof. Dr. I Dewa Gede Atmadja. Akan

[205] *Ibid*., hlm. 364.

[206] *Ibid*., hlm. 368 dan 370.

tetapi hanya Prof. Dr. Ichlasul Amal yang menyinggung tentang MPR dalam pendapatnya.

Tentang keberadan Utusan Daerah di MPR selama ini dan ke depan, Ichlasul Amal mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

> ...memang kalau kita lihat Undang-Undang Dasar 1945 yang dulu itu *kan* kelemahan yang utama itu tidak memberikan posisi dari wakil daerah itu pada posisi yang sebenarnya.
>
> Yang ada Utusan Daerah itu hanya di MPR dan itu apalagi kalau kita melihat praktek selama 32 tahun, praktek selama Undang-Undang Dasar 1945 itu dilaksanakan lebih dari 32 tahun. Utusan Daerah itu hanya jadi aksesoris saja di dalam keseluruhan itu...
>
> Karena itu saya berpikir kalau posisi wakil daerah itu mau diubah tentu saja itu akan mengubah posisi dari MPR. Ini masalahnya. Kalau itu mau diubah kalau, menurut pendapat saya satu hal yang penting itu adalah kita membentuk di dalam DPR itu bikameral. Yang satu adalah wakil daerah yang benar-benar wakil daerah. Benar-benar wakil daerah karena pemilihannya berbeda dan orang-orang cara pemilihannya mungkin bisa dilakukan dalam sistem distrik.
>
> *Nah,* dengan wakil daerah semacam senat di Amerika, tapi kalau senat itu sama semua negara bagian kalau ini bisa saja didasarkan kepada penduduk dan itu dasarnya adalah propinsi. Dan propinsi itu nanti ada di situ adalah semacam senat tapi bisa dinamakan wakil daerah saja. Sedangkan yang DPR-nya itu adalah betul-betul wakil politik, dan wakil politik itu lewat partai. Bisa saja namanya itu tetap seperti kongres Amerika, namanya kongres, tetapi itu namanya Majelis Perwakilan Rakyat. Dan di dalam MPR itu ada apakah itu namanya Dewan Daerah atau apa sajalah namanya dan ada DPR. Jadi bikameral.
>
> Dan di situ kemudian harus bisa kemudian kita rumuskan dalam hal-hal apa, wakil daerah itu ikut di dalam pembuatan keputusan Undang-undang dari MPR dalam arti DPR secara keseluruhan, dalam bidang apa mereka mungkin mempunyai hal yang khusus.[207]

[207] *Ibid*., hlm. 376-377.

Terhadap pendapat Ichlasul Amal di atas, beberapa anggota mengajukan pertanyaan dan tanggapan. Pataniari Siahaan dari F-PDIP mengajukan pertanyaan tentang komposisi anggota MPR.

> Kami ingin mempertajam usulan-usulan Pak Ichlasul Ammal dengan latar belakang pengetahuan Pak Ichlasul Amal mengenai masalah MPR ini, Pak. Kalau kita membaca Undang-Undang Dasar ini, kelihatannya menjadi puncak daripada semua sumber hukum dan kedaulatan rakyat secara lembaga menjadi MPR. Tapi sisi lain tadi Bapak mengemukakan masalah bikameral seperti di Amerika walaupun saya pikir kita salah paham Amerika *lah* gabungan 13 koloni Inggris, negara bagian sudah ada tadinya, kemudian dia kongres dan ada senat, ada pemilihan presiden langsung ini semua terkait secara komprehensif sebetulnya.
>
> Jadi, maksud kami mungkin minta diberi masukan secara lengkap seperti itu dalam rangka mengisi MPR tadi. Di sini ada hal-hal yang ingin kami sampaikan Pak. Sangat tampak jelas bahwa apa yang diinginkan dengan MPR adalah terciptanya demokrasi ekonomi.
>
> Kita sama-sama mengetahui pada tahun 1945 atau 1940-an itu. Kritik-kritik terhadap demokrasi parlementer di Perancis, yang kemudian ada fasisme di negara lain itu tidak diambil alih oleh para *founding fathers*. Tapi mereka menginginkan adanya demokrasi para politik maupun demokrasi ekonomi. Memang dicoba ditafsirkan dengan nama MPR, karena namanya pun berbeda Permusyawaratan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal ini kami ingin mendapatkan masukan dari Pak Ichlasul Amal, bagaimana komposisi anggota MPR selain Utusan Daerah, juga Utusan Golongan tersebut. Kenapa kami katakan golongan, mengacu kepada pengetahuan-pengetahuan ekonomi yang terwakili Pak. Karena dengan di Proklamasi tersebut *kan*..., hilang sama sekali ini ada yang tidak diperjelas, Pak.[208]

Pertanyaan di atas diperdalam oleh Hamdan Zoelva dari F-PBB yang mengajukan pertanyaan mengenai hubungan antara utusan daerah dengan DPR.

[208] *Ibid*., hlm. 382-384.

> Saya ingin melanjutkan, lebih mendalami apa yang disampaikan oleh Pak Pataniari tadi, mengenai masalah MPR. Khusus mengenai bikameral. Sebagaimana kami membaca di konstitusi Amerika, di Amerika bahwa model di sana ada dua *house of representative* dan Senat. Kalau proses undang-undang itu bisa masuk melalui Senat dan nanti disetujui oleh *House* baru masuk ke Presiden. Atau sebaliknya bisa juga dari *House* ke Senat kemudian ke Presiden. Kemudian Senat itu proses pemilihannya, waktu pemilihannya dengan *House* itu juga berbeda waktunya, kemudian Senat itu langsung dipimpin oleh Wakil Presiden. Apakah model begitu yang dimaksud dengan Dewan Daerah atau Utusan Daerah ini? Atau usulan-usulan Pak Ichlasul Amal ini, Dewan Daerah ini apa?
>
> Apakah mungkin juga merancang peraturan perundang-undangan di tingkat Dewan (DPR) kemudian kita sampaikan ke Dewan Daerah untuk disahkan hanya berkaitan dengan Undang-undang yang berkaitan dengan Daerah atau yang ada hubungannya dengan Daerah. Atau bagaimana juga dalam kepemimpinannya, apakah nanti Dewan Daerah ini punya Pimpinan sendiri kemudian DPR punya Pimpinan sendiri dan bagaimana menghubungkan dua ini, apakah ada lagi satu Pimpinan? Jadi mohon penjelasan lebih lanjut mengenai ide ini...[209]

Selanjutnya, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri juga mengajukan pertanyaan yaitu mengenai peran Dewan Daerah atau Wakil Daerah sebagai berikut.

> ...Tadi konsep dari Prof. Ichlasul bahwa MPR terdiri dari Dewan Daerah dan DPR, kemudian bisa juga disebut bikameral, dua kamar. Kita lihat pada beberapa realita yang sekarang ada, bahwa strata kelembagaan antara MPR dan DPR berbeda. MPR adalah lembaga tertinggi negara sedangkan DPR lembaga tinggi negara, sudah jelas berbeda, itu berarti dua kamar memang. Kemudian fungsi, peranan, wewenang, tugas, dan tanggungjawabnya berbeda, masing-masing punya. Fungsi, tugas, kewenangan dari MPR ada, dan di DPR juga ada, jadi berbeda jelas.
>
> Kemudian kita lihat sekarang Pimpinan MPR dengan Pimpinan DPR juga berbeda. Jadi, jelas itu dua hal berbeda. Hanya anggotanya sebagian sama, jadi istilahnya *dempet-*

[209] *Ibid*., hlm. 384.

> nya itu di anggota itu. Sebetulnya yang lainnya sudah berpisah. Sehingga Anggota DPR ini mempunyai fungsi, tugas, wewenang yang ganda. Ya sebagai DPR, ya sebagai MPR pada suatu waktu. Kadang-kadang seperti sekarang ini sebagai DPR dan sebagai MPR wewenang yang ganda dari anggota. Padahal yang lainnya kelembagaan segala macam berbeda. Oleh karena itu apakah bisa misalnya kita pisahkan sekalian saja? Betul-betul terpisah. Karena memang stratanya berbeda, pimpinan berbeda, tugas dan wewenangnya berbeda, peranan berbeda, fungsi berbeda. Kenapa kita tidak pisahkan saja?
>
> MPR itu terdiri dari, tadi Bapak sebut Dewan Daerah atau Wakil Daerah yang dipilih dan Utusan Golongan. Kemudian DPR-nya dipilih dari Parpol-parpol sehingga betul-betul terpisah. Dengan struktur yang sama seperti sekarang dengan tugas, fungsi sama, peranan sama hanya barangkali asal masukannya yang berbeda. Kemudian kita melihat bahwa Tap-tap yang dikeluarkan oleh MPR itu menjadi banyak, berarti Dewan Daerah atau Wakil Daerah juga bisa ikut mengatur penyelenggaraan negara melalui Tap MPR. Jadi, mohon ini tanggapan Pak.[210]

Adapun Frans Matrutty dari F-PDIP menanggapi pendapat Ichlasul Amal yang menyatakan bahwa MPR sudah tidak diperlukan lagi kalau Presiden sudah dipilih secara langsung.

> ...saya agak tersentak, begitu, ketika Pak Ichlasul Amal mengatakan bahwa MPR itu sebenarnya *nggak* perlu kalau sudah harus dipilih langsung oleh rakyat. Saya pikir mungkin bukan pendekatannya dari situ tapi kita merasa apa perlunya MPR? Dan kita harus kembali melihat ke dalam praktek kehidupan nenek moyang kita dalam proses berbangsa.
>
> Saya pikir patut kita cermati praktek daripada bangsa kita terutama di antara komunitas-komunitas. Seperti saya kasih contoh di Minangkabau itu ada badan yang namanya Kerapatan Nagari dan ada Rapat Mamak Inyek. Badan-badan ini atau forum-forum ini Pak, forum-forum ini kan membicarakan hal-hal yang berbeda-beda. Jadi kalau kita hilangkan misalnya Majelis Permusyawaratan Rakyat

[210] *Ibid*., hlm. 385.

> padahal ada hal yang sangat pokok yang perlu diemban oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang karena sifatnya mungkin tidak bisa di-*vote*, bisa dibahas, tapi tidak bisa di-*vote*. Mustinya diambil secara reaklamasi yang kalau kiranya menimbulkan perpecahan dan menganggu kelangsungan hidup bangsa dan negara bisa tidak dibicarakan. Itu hal yang lazim dipraktekkan oleh nenek moyang kita. Saya kasih contoh di Minangkabau tapi di Maluku juga ada. Jadi, saya ingin untuk memberikan alasan yang kuat, begitu, terhadap hadirnya lembaga yang namanya Majelis Permusyawaratan Rakyat....[211]

Selanjutnya Ichlasul Amal memberikan jawaban dan tanggapan terhadap beberapa pertanyaan dan tanggapan mengenai MPR dari beberapa anggota di atas. Di dalam jawaban dan tanggapannya, Ichlasul Amal menjelaskan mengenai keberadaan Utusan Golongan di waktu dulu dan tidak membesar-besarkan sistem bikameral seperti yang dikatakannya tetapi bagaimana membuat MPR yang dapat memberikan akomodasi kepada wakil-wakil daerah secara fungsional, bukan seperti MPR sekarang ini.

> Lalu yang Utusan Golongan itu. *Nah* itu jelas tadi dikatakan yang mengatakan itu Soepomo tapi saya melihat dalam, apa namanya, Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar dan sebagainya, itu sangat sedikit sekali diterangkan, ya, bahkan MPR itu sedikit sekali diterangkan. Jadi, yang dipikirkan Soepomo MPR itu, bahwasannya MPR itu menjadi kaca atau cermin dari masyarakat Indonesia, itu Supomo yang mengatakan begitu, dan itu sedikit sekali. *Nah,* Utusan Golongan ini, itu.. jelas Utusan Golongan itu maksudnya golongan ekonomi tapi di dalam prakteknya, ya ini maaf ya, kalau kita lihat Utusan Golongan itu *kan* menonjol tahun 1967, ya, sangat menonjol 1967, karena kita tahu prosesnya. Jadi, kita mengeliminir kekuatan-kekuatan politik lama, itu lewat Utusan Golongan termasuk di situ mahasiswa, itu salah satu sebenarnya cara saja di dalam proses politik, saya kira itu.
>
> ...
>
> Yang lain secara.. yang perlu saya *anu*-kan itu tentang MPR tadi yang *nggak* jelas. Jadi MPR itu kalau yang ada pada

[211] *Ibid*., hlm. 386-387.

pikiran saya, MPR itu sama namanya dengan Kongres di Amerika. Jadi kalau itu yang sejajar nanti, yang *neben* itu antara Presiden dan.. kalau dulu DPR yang sekarang itu adalah MPR, begitu ya. Karena kalau yang dulu, MPR ini seperti *super parliament*. Jadi, saya menerjemahkan itu, itu apa itu MPR, ya memang ada *people's*.. apa itu ya, tapi yang paling *anu* itu namanya, *super parliament*, itu di atasnya, apa, DPR.

Nah dengan demikian, saya pikir ini yang akan datang, *gitu*, terutama sekali untuk kita lihat sekarang ini *lah*, keadaan tuntutan yang kita lihat disintegrasi, merasa luar Jawa itu tidak, apa, diwakili secara baik dan sebagainya...

Nah, saya hal-hal begitu yang harus kita perhatikan, karena itu kalau saya katakan itu, bikameral, itu bukan nama bikameral itu... sangat tidak populer memang tapi saya kira jangan itu yang dibesar-besarkan tapi bagaimana kita membuat institusi yang memberikan akomodasi kepada wakil-wakil daerah itu secara fungsional, bukan seperti MPR sekarang. Ya sekarang cukup apa, apa namanya, setahun sekali kelihatannya agak mending, *gitu*, tapi yang dulu-dulu itu kan cuma 11 hari, dalam lima tahun lagi. Mengapa itu bukan dibuat semacam, semacam, bukan Senat, tapi semacam, di mana kemudian ditentukan, saya tidak tahu bidang-bidang apa saja yang mereka ikut, *gitu* ya, karena masing-masing kalau kita lihat Senat itu macam-macam. Di Australia misalnya, Senat Australia tidak begitu... posisi di dalam pembuatan undang-undang tidak begitu besar perannya tapi di Amerika itu sangat-sangat besar sekali.[212]

Pada 24 Februari 2000 diselenggarakan Rapat PAH I BP MPR Ke-11 dengan agenda laporan hasil kunjungan ke daerah. Rapat dipimpin oleh Ketua PAH I, Jakob Tobing. Hasil kunjungan ke daerah untuk menyerap aspirasi masyarakat antara lain menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat di beberapa daerah menghendaki pemilihan Presiden secara langsung bukan dipilih MPR, demikian juga dengan keanggotaan MPR yang dipilih melalui pemilihan umum. Meskipun aspirasi yang sebaliknya juga tidak sedikit.

[212] *Ibid*., hlm. 389 dan 393-394.

Andi Mattalatta dari F-PG menyampaikan hasil kunjungan ke Aceh dan Sumatera Utara. Tentang MPR, laporan Andi Mattalatta adalah sebagai berikut.

> Dari usulan-usulan yang berkembang itu maka ada beberapa hal yang patut kita catat, yang pertama, terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ada usul, supaya kata–kata Pancasila dan Syari'at Islam dimasukkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Jadi ini fakta, Pak, bukan opini Tim.
>
> b, Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 ada yang mengusulkan supaya negara kesatuan diubah menjadi negara federasi, tetapi ada juga yang mengusulkan supaya tetap negara kesatuan dengan otonomi luas pada tingkat I.
>
> Berikutnya Pasal 1 Ayat (2) tentang MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, kata-kata "sepenuhnya" supaya dihilangkan, jadi MPR pelaksana kedaulatan tapi sebagian juga masih tetap sama rakyat.
>
> Pasal 2 Ayat (1) ada beberapa usul alternatif, yang pertama; "MPR terdiri dari anggota DPR dan Utusan Daerah", sedangkan Utusan Golongan tidak perlu lagi. Alternatif berikut MPR terdiri dari anggota DPR dan Senat.
>
> Yang ketiga, MPR terdiri dari anggota DPR dan Dewan Daerah dengan jumlah anggota yang relatif berimbang. DPR sebagai utusan partai politik dan Dewan Daerah sebagai perwakilan daerah.
>
> Alternatif yang keempat, MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan, tetap seperti sekarang.
>
> Kemudian Pasal 2 Ayat (3) ada yang mengusulkan "suara terbanyak" diganti dengan "suara yang terbesar".[213]

M. Hatta Mustafa dari F-PG menyampaikan laporan hasil kunjungan ke Sumatera Barat dan Sumatera Selatan. Tentang MPR berikut ini hasil yang disampaikan.

> ...Amendemen harus secara tegas menyatakan bahwa komposisi anggota MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Dewan Perwakilan Daerah, ini istilah dari Universitas Andalas. kalau kita Dewan Utusan Daerah

[213] *Ibid*., hlm. 439.

> tapi mereka Dewan Perwakilan Daerah. Penentuan Wakil Dewan Perwakilan Daerah harus melalui Pemilu yang diadakan di daerah. Anggota MPR yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah bekerja seperti anggota DPR, terutama dalam menjalankan fungsinya sebagai anggota MPR. Tidak ada anggota MPR yang diangkat lagi dan tidak ada pe-*recall*-an anggota DPR yang sudah dipilih oleh rakyat. Misalnya menambah tugas MPR dalam undang-undang yaitu memonitor dan mengevaluasi serta menerima pertanggungjawaban dari lembaga tinggi negara...[214]

Valina Singka Subekti dari F-UG menyampaikan laporan hasil kunjungan dari Kalimantan Barat dan Jawa Barat. Mengenai MPR, berikut ini laporannya.

> ...Lalu kedua yang menonjol itu juga adalah mengenai soal pemberdayaan MPR. Optimalisasi peran MPR. Jadi pada dasarnya seperti juga yang berkembang di kalangan umum sekarang ini, sesuai dengan semangat reformasi bahwa supaya seluruh anggota MPR itu betul-betul dipilih lewat pemilihan umum yang demokratis. Jadi tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat. Semua harus dipilih lewat pemilihan umum. Tentu ini juga berdampak pada misalnya dihapuskannya utusan golongan, apa namanya, utusan TNI. Demikian.
>
> Kemudian juga apa adanya keinginan dari masyarakat agar ada, apa namanya, ketegasan yang jelas di dalam konstitusi kita mengenai wewenang tugas dan wewenang yang diemban oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi memang kita sudah ada tiga pasal di dalam konstitusi yang memberikan tugas dan wewenang terhadap MPR tapi menurut mereka itu belum cukup, harus ada penjelasan-penjelasan yang lebih lengkap mengenai peran dan tugas MPR itu. Mereka juga menganggap belum adanya prosedur dan tatacara pemberhentian Presiden yang jelas juga di dalam konstitusi kita. Jadi mereka ingin ada aturan-aturan juga yang menegaskan mengenai soal bagaimana cara memberhentikan Presiden...[215]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyampaikan laporan kunjungan ke Bali. Mengenai MPR terkait dengan

[214] *Ibid*., hlm. 442.

[215] *Ibid*., hlm. 445.

kewenangan memilih Presiden, ia menyampaikan sebagai berikut.

> Lalu sistem pemilihan memang banyak menghendaki dilakukan secara langsung bahkan secara paket antara Presiden dan Wakil Presiden, tapi juga tidak sedikit yang menyatakan bahwa kondisi masyarakat Indonesia, bangsa kita ini dipandang masih belum cukup siap untuk melakukan pemilihan Presiden secara langsung. Jadi pendapat yang kedua ini menghendaki tetap saja oleh MPR...[216]

Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan laporan kunjungannya ke Kalimantan Timur dan Sulawesi Utara. Berikut ini laporan terkait MPR.

> Ketiga, mengenai MPR dan DPR. Pada umumnya mereka menginginkan seluruhnya dipilih langsung oleh rakyat. Jadi tidak ada lagi pengangkatan. Khusus untuk MPR terdiri dari atau terdiri atas anggota DPR yang dipilih dan MPR yang dipilih oleh daerah atau DPRD. Jadi ada Utusan Daerah. Saya kira hampir sama dengan apa yang dihimpun oleh saudara-saudara dari beberapa daerah...[217]

Hamdan Zoelva dari F-PBB menyampaikan laporan kunjungan ke Nusa Tenggara Timur (NTT). Tentang MPR, berikut ini laporannya.

> Pada umumnya peserta menginginkan seluruh anggota MPR dipilih langsung oleh rakyat. Utusan Daerah harus dipilih oleh daerah yang bersangkutan. Sebagian peserta menginginkan agar Utusan Golongan dihapus. Namun ada juga peserta yang berpendapat bahwa Utusan Golongan tetap dipertahankan untuk menampung golongan kecil dan minoritas...[218]

Laporan kunjungan ke Maluku dan Sulawesi Selatan disampaikan oleh Jakob Tobing dari F-PDIP. Tentang MPR, laporannya adalah sebagai berikut.

> ...untuk MPR, Utusan Golongan juga dihapus, semua anggotanya MPR itu dipilih, baik anggota DPR maupun Utusan Daerah dipilih oleh rakyat...[219]

---

[216] *Ibid*., hlm. 448

[217] *Ibid*., hlm. 451.

[218] *Ibid*., hlm. 454.

[219] *Ibid*., hlm. 456.

Laporan kunjungan ke Papua disampaikan oleh Anthonius Rahail dari F-KKI. Mengenai MPR dilaporkan sebagai berikut.

> Kemudian lima, berkaitan dengan DPA Pasal 16 Ayat (2) ada 2 pendapat:
>
> 1. DPA tetap dipertahankan dan anggotanya terdiri dari seluruh unsur daerah;
> 2. Agar dihapus saja, cukup DPR, MPR yang memberi nasihat kepada Presiden.
>
> Kemudian berkaitan dengan Pasal 17, agar departemen ditentukan oleh MPR dan menterinya ditentukan oleh Presiden.[220]

Pada 17 Februari 2000 dilaksanakan Rapat PAH I BP MPR Ke-15 yang dipimpin Wakil Ketua PAH I, Harun Kamil. Rapat tersebut mengagendakan dengar pendapat, di antaranya dengan Dewan Ketahanan Nasional (Wantannas). Pada kesempatan tersebut, Ahfas Mufti dari Wantannas menyampaikan pendapat salah satu wewenang MPR untuk mengangkat Presiden dan keberadaan Utusan Daerah yang harus dipertahankan untuk menjembatani keinginan daerah. Tetapi tidak untuk Utusan Golongan.

> ...secara lengkap pasal-pasal mulai Pasal 1 sampai dengan terakhir termasuk sampai dengan Aturan Peralihan dan Tambahannya, demikian.
>
> Kami ingin masuk secara agak terinci, tetapi makro pada tentang pemisahan kekuasaan, tentang lembaga kedaulatan tertinggi, kedaulatan rakyat tertinggi yaitu kekuasaan MPR. Di sana nanti ingin dijelaskan bahwa MPR ini harus diberikan satu wewenang katakanlah mengangkat Presiden, Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat. Jadi ada kaitannya di dalam pengembangan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden itu ada satu gagasan untuk dipilih secara langsung di samping yang sudah sekarang berjalan. Inilah nanti sebagai bahan masukan kepada PAH I ini, tentang MPR ini.
>
> Lalu mengenai susunan keanggotaan yang ada, titik rawan yang di situ juga perlu juga dibahas lebih lanjut yaitu tentang keanggotaan MPR. Kalau kita menyarankan

[220] *Ibid*., hlm. 457.

> justru Utusan Daerah itu yang dipertahankan, karena kalau Utusan Golongan secara pribadi, hak politiknya itu sudah bisa ditampung kepada partai-partai politik yang dapat mewadahi aspirasinya. Sedangkan kalau Utusan Daerah adalah untuk menjembatani keinginan dari daerah itu sendiri pada tingkat hubungan pemerintah pusat dan daerah. Sehingga nanti akan sejalan dengan Undang-Undang Nomor 22 dan Nomor 25 yang sekarang sedang diproses untuk sosialisasi maupun peraturan pemerintahnya. Inilah masalah pokok tentang MPR tadi.[221]

Pembahasan mengenai MPR kembali dilakukan dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-18, 22 Februari 2000, yang dipimpin Wakil Ketua PAH I, Harun Kamil. Agenda rapat tersebut adalah dengar pendapat dengan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), Persatuan Wartawan Indonesia (PWI), Aliansi Jurnalis Independen (AJI), dan Masyarakat Pers dan Penyiar Indonesia (MPPI). Akan tetapi hanya perwakilan dari AIPI yang menyinggung tentang MPR. Tentang keanggotaan MPR, Isbodroini dari AIPI menyampaikan pemikirannya bahwa semua anggota MPR jangan diangkat tetapi harus dipilih. Lebih lanjut dikatakan bahwa anggota MPR harus mewakili daerah dan dipilih oleh daerah itu sendiri dan nantinya MPR akan bergabung dengan DPR untuk mengontrol Presiden.

> Begitu juga MPR. Utusan Golongan, siapa yang menentukan Utusan Golongan? Orang-orang pemerintah juga. Jadi sudah dengan sendirinya ini pembelengguan. Pelemahan terhadap legislatif dan MPR itu dimulai dari bergeraknya sistem kepartaian, berubahnya sistem kepartaian.
>
> *Nah,* di dalam hal ini, saya mengusulkan supaya MPR yang akan datang itu jangan lagi ada yang diangkat. Semua harus dipilih. Bagaimana akan lebih baik kalau sistem kita itu diubah dari monokameral menjadi bikameral. Jadi DPR, kemudian MPR itu terdiri dan wakil-wakil provinsi yang dipilih. Terserah satu provinsi bisa terdiri atas lima atau berapa, tapi dipilih langsung.

[221] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Dua*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm 127.

> *Nah,* kemudian MPR dan DPR ini bergabung menjadi satu. Jadi contohnya barangkali seperti di Amerika Serikat, *House of Representative* dengan *Senate.* Mereka bergabung menjadi *Congress*. Inilah yang akan mengontrol Presiden. Jadi di Amerika Serikat presidensiil, tetapi Presiden *nggak* bisa berjalan semaunya. Karena ada yang mengontrol, yaitu *Senat*e itu. Jadi Indonesia, kita barangkali, akan lebih baik seperti itu.
>
> Jadi yang namanya MPR itu harus mewakili daerah-daerah dan jangan diangkat tetapi dipilih oleh daerah itu sendiri...[222]

Rapat PAH I BP MPR Ke-19, 23 Februari 2000, dipimpin oleh Ketua PAH I, Jakob Tobing dilakukan dengar pendapat dengan Universitas Kristen Indonesia (UKI). Anton Reinhart dari UKI menyampaikan pendapatnya untuk tidak memasukkan Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR sehingga MPR terdiri dari anggota-anggota MPR, DPR, Dewan Perwakilan Daerah. Selain itu disampaikan tentang tugas MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan ketetapan-ketetapan yang menyangkut kehidupan bernegara dan berkonstitusi.

> Kemudian perubahan terhadap Pasal 2 Ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR terdiri atas anggota-anggota MPR, DPR dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum"
>
> Jadi tidak ada Utusan Golongan di sini. Argumentasi adanya DPD adalah sebagai Dewan yang mewakili daerah sebagai bagian dari negara. Itulah sebabnya maka kami namakan itu sebagai Dewan Perwakilan Daerah.
>
> Kemudian Pasal 3:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan ketetapan-ketetapan yang strategis untuk bangsa dan negara",
>
> Ini berbeda dengan Pasal 3 yang lama yang mana ada dikatakan menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Kemudian, *reasoning* atau argumentasi yang kami kemukakan terhadap perubahan yang tadi secara teoritik

[222] *Ibid.,* hlm 301-302.

> lazimnya ada sebuah lembaga negara yang ditugaskan oleh konstitusi untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan Ketetapan-ketetapan lainnya. Yang dimaksudkan dalam hal ini adalah di Indonesia tugas itu dipercayakan kepada MPR, sebagai lembaga negara yang menjalankan kedaulatan rakyat. Segala sesuatu yang menyangkut kehidupan bernegara dan berkonstitusi harus diputuskan oleh rakyat itu sendiri, dalam hal ini MPR.[223]

Terhadap pendapat tersebut, Hamdan Zoelva dari F-PBB menanyaan maksud dari susunan anggota MPR yang di antaranya terdiri dari anggota-anggota MPR. Selain itu ditanyakan tentang perbedaan fungsi MPR dan DPR serta pengaturan mengenai *impeachment*

> ...mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat diusulkan terdiri dari sebagaimana ditulis dalam Pasal 2 Ayat (1) terdiri dari anggota-anggota MPR, DPR dan Dewan Perwakilan Daerah. Jadi ada tiga MPR itu terdiri dari anggota-anggota MPR, kemudian Dewan Perwakilan Daerah kemudian Dewan Perwakilan Rakyat, jadi ada tiga. Ada anggota MPR yang yang dimaksud ini bagaimana sebenarnya. Apakah ini anggota MPR lain dengan MPR jadi agak apa juga ini, itu pertama.
>
> Kemudian yang kedua, yang berkaitan dengan MPR ini juga sekarang kita kenal fungsi MPR dengan DPR itu jelas bagaimana...
>
> ...
>
> ... mengenai fungsi MPR, tadi sudah diusulkan ada fungsi tambahan dari MPR di samping fungsi yang tertulis di sini yaitu fungsi *impeachment*. Apakah sekiranya fungsi *impeachment* ini bisa dimasukkan secara jelas dalam hal-hal apa MPR itu bisa meng-*impeach* seorang Presiden, apakah kiranya bisa diatur dalam Undang-Undang Dasar ini dan bagaimana kira-kira rumusannya. Itu yang ketiga.[224]

Harun Kamil dari F-UG juga meminta penjelasan mengenai susunan MPR yang diusulkan karena akan membuat rakyat memilih sebanyak tiga kali. Selain itu Harun Kamil menanyakan hubungan MPR dengan lembaga negara

[223] *Ibid*., 380.

[224] *Ibid*., hlm. 384 dan 385.

lainnya.

> Kemudian Pasal 1 Ayat (3) kami kaitkan dengan Pasal 2 Ayat (1) tentang kedaulatan di tangan rakyat. *Nah,* kemudian mengenai masalah MPR. Jadi memang tentunya barangkali perlu diperjelas masing-masing lembaga tadi MPR, DPR dan DPRD sehingga ada kejelasan fungsi satu dengan yang lain, pertama.
>
> Kemudian yang kedua, di Pasal 21: "MPR terdiri anggota MPR, DPR dan Dewan Perwakilan Daerah." Apa ini tidak *rancu* begitu? Jadi anggota MPR lagi ada di situ, ini bagaimana ceritanya *kan*, begitu. Ini yang perlu mohon kejelasan dan penjelasan.
>
> Ada satu lagi yang menjadi mengganggu pikiran saya selama ini, seorang warga negara itu hak pilihnya demokrasi hanya sekali untuk memilih misalnya DPR. *Nah,* kemudian kenapa tidak ada lagi dia memilih lagi dewan semacam perwakilan daerah itu dua kali haknya digunakan. Tapi masih ada MPR, jadi tiga kali.
>
> Jadi sebetulnya berapa dan kenapa masing-masing mesti ada alasannya rakyat memilih untuk tiga kali, mohon ada penjelasan mengapa seorang rakyat menggunakan haknya tiga kali? Satu untuk DPR, satu untuk DPRD dan satunya untuk MPR, ini yang mengganggu pikiran saya. Saya belum dapat jawaban yang memuaskan sampai hari ini. Tentunya dari kalangan kaum akademisi saya kira memberikan kepuasan atau penjelasan kepada kita semua hal tersebut.
>
> Kemudian mengenai Pasal 3, MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan Ketetapan secara khususnya. Jadi saya bukan memulai tapi mempertegas apa yang disampaikan oleh Pak Hendi tadi. Jadi tugas selanjutnya tinggal Undang-Undang Dasar. Tapi yang kita pertanyakan bagaimana lembaga negara yang lain hubungannya dengan MPR. Kalau kita menerapkan sistem atau pada faham trias politika dari Montesque walaupun tidak murni *kan* ada lembaga yudikatif, eksekutif dan lembaga yang satu lagi, kita setujui...[225]

Rully Chairul Azwar dari F-PG juga meminta penjelasan mengenai keberadaan Dewan Perwakilan Daerah sebagai bagian

[225] *Ibid*., hlm. 393-394.

dari MPR dan hubungan dengan fungsi legislasi. Rully juga menanyakan hubungan MPR dengan DPR dan DPR.

> Yang ketiga di sini kelihatannya apa yang disebut Dewan Perwakilan Daerah terhadap Dewan Perwakilan Rakyat apa bikameral, dua kamar, atau satu kamar tapi dia bagian dari MPR? Karena kalau ini dua kamar konsekuensinya memang akan banyak. Jadi yang dimaksud ini kelihatannya kalau dilihat daripada idenya seperti ini. Jadi nanti Dewan Perwakilan Daerah nanti dipilih langsung oleh rakyat kalau yang paling simpel itu di tingkat I, bukan di tingkat II. Nama-namanya berapa orang dan utusan itu jumlahnya sama untuk semua propinsi misalnya itu. Itu bisa terjadi dan fungsinya sama dengan DPR, fungsi legislasi juga dia. Tapi legislasinya ditekankan kepada otonomi daerah misalnya begitu, itu dua kamar.
>
> Yang jadi masalah sejauh ini memang varian ke bawahnya sangat banyak sekali melihat perubahannya dikaitkan bagaimana kita mau menata mandat terbatas kekuasaan rakyat diserahkan kepada lembaga-lembaga ini. Itu saya minta juga diuraikan karena kami belum begitu paham. Jadi kaitan dengan fungsi MPR sendiri apa? Kalau memang MPR ini masih disebut sebagai lembaga yang menerima kedaulatan rakyat hubungan dengan DPR dan DPD itu bagaimana ini tadi hubungan seperti apa tadi? Mohon diuraikan lebih lanjut.[226]

Muhammad Ali dari F-PDIP menyampaikan pendapat tentang konsekuensi pemilihan Presiden terhadap kedudukan MPR.

> ...Jika Presiden itu dipilih langsung tentunya berakibat pada tugas-tugas MPR. Apakah MPR ini lalu tugasnya hanya menetapkan Undang-Undang Dasar, melakukan perubahan juga terhadap Undang-Undang Dasar dan GBHN. Atau perlu barangkali ada tambahan tugas-tugas lain. Atau mungkin mengingat bahwa MPR itu dalam usulan hanya berisi DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), lalu dalam MPR ini, baik itu DPR maupun itu Dewan Perwakilan Daerah, sama-sama berfungsi di bidang legislatif, yaitu membentuk Undang-Undang...[227]

Selanjutnya John Pieris dari UKI memberikan pendapatnya

[226] *Ibid*., hlm.395-396.

[227] *Ibid*., hlm.402-403.

atas pertanyaan dan tanggapan di atas. Menurut John Pieris, susunan anggota MPR yang diusulkan oleh UKI terdiri dari anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Daerah untuk menggantikan Utusan Daerah yang bertujuan untuk mewakili daerah atau aspirasi daerah, sedangkan DPR untuk mewakili rakyat.

> Yang kedua MPR, Pasal 2 Ayat (1) memang terdiri dari anggota DPR, anggota Dewan Perwakilan Daerah. Jadi salah ketik, jadi dua kamar kita usulkan. Bagaimana fungsi-fungsinya, struktur organisasinya yang tidak mungkin kami menjelaskan saat ini. Melalui Pak Rektor saya memberanikan diri, mohon ijin Pak Rektor, kalau dapat PAH I dengan UKI membuat sebuah seminar kalau dapat, di masa yang akan datang dengan waktu tidak terlalu lama, karena infrastrukturnya ada, sumber manusianya ada, dananya ada dan sehingga dia merupakan naskah akademis paling tidak. Jadi proses amendemen Undang-Undang Dasar juga seharusnya naskah-naskah akademis itu, ini juga salah satu proses. Tapi kalau itu dilahirkan dalam sebuah seminar kecil saya kira cukup baik.
>
> Kenapa Dewan Perwakilan Daerah yang mengganti Utusan Daerah. Dewan Perwakilan Daerah itu mewakili daerah dari bagian negara, bukan negara bagian. Kenapa kami mengatakan bagian negara, supaya integrasi bangsa dan negara itu tetap, daerah itu bagian dari daerah, walaupun dia itu otonom, dengan otonomitas politik, otonomi di bidang ekonomi. Saya kira Dewan Perwakilan Daerah, bukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tapi Dewan Perwakilan Daerah yang menggantikan fungsi dari Utusan Daerah itu.
>
> Di Amerika itu Senat, dia dipilih oleh negara-negara bagian seperti itu misalnya, fungsinya yang khas dari Dewan Perwakilan Daerah itu memang belum kami rumuskan tapi filsafat yang mendasari... kami mengemukakan itu adalah filsafat manajerial, saya kira manajemen. Kami beranggapan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat tidak mungkin menampung semua aspirasi rakyat yang ada di semua daerah, sehingga di samping aspirasi rakyat ada juga aspirasi daerah.

> Aspirasi daerah itu lebih khas. Kalau aspirasi rakyat lebih bersifat politis, tapi kalau aspirasi daerah sebagai bagian negara di samping politis ada nilai-nilai sosial kultural yang harus diperjuangkan oleh Dewan Perwakilan Daerah itu. Kami tidak menamakan itu Utusan Daerah, dia harus mewakili daerah. Jadi yang hadir di Jakarta itu ialah daerahnya, bukan orang yang diutus. Kalau Harun Alrasyid menamakan Dewan Utusan Daerah, utusan daerah hilang, Dewan Perwakilan Daerah, supaya ada sedikit kebanggaan.[228]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-20, 24 Februari 2000 yang dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing, agendanya adalah dengar pendapat dengan Universitas Jember (Unej). Samsi Husairi dari Unej dalam pemaparannya mengusulkan perubahan ketentuan tentang MPR yaitu terkait dengan golongan dalam keanggotaan MPR karena sudah terwakili dalam partai politik. Selain itu juga dikemukakan pendapat mengenai penyelenggara kedaulatan. Berikut ini usulan dan pendapat tersebut selengkapnya.

> Memasuki yang kedua, usulan substansi yang perlu diubah:
>
> ...
>
> Kemudian yang kedua, yaitu Bab II mengenai MPR. Secara substansial komposisi keanggotaan MPR diusulkan untuk diubah karena pengertian golongan sudah terwakili dalam partai politik.
>
> Yang ketiga, implementasi usulan substansi yang diubah dalam batang tubuh, materi Undang-Undang Dasar 1945, kemudian materi perubahan. Jadi di sebelah kami membuat satu skema, di sini sebelah kiri materi Undang-Undang Dasar yang ada yang sebelah kanan adalah perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 1 Ayat (2), di sana tertera kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Perubahannya, usulan perubahan Pasal 1 Ayat (2): "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR". Jadi "sepenuhnya" dihapus.
>
> Pasal 2 Ayat (1): "MPR terdiri atas anggota-anggota MPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan

[228] *Ibid*., hlm. 404-405.

undang-undang."

Perubahannya Pasal 2 Ayat (1): "MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang." Jadi kata-kata golongan di sini dihapuskan.[229]

Terhadap pemaparan tersebut, Hendy Tjaswadi dari F-TNI/Polri mengajukan tanggapan mengenai keberadaan Utusan Daerah yang menurutnya juga sudah terwakili di dalam partai politik.

...hanya beberapa klarifikasi saja Pak. Ini pada halaman pertama poin dua di sana mengenai MPR yang pertama adalah secara substansial komposisi diubah sehingga Utusan Golongan itu *kan* sudah terwakili dalam partai politik Pak ya argumentasinya.

Sebetulnya Utusan Daerah juga sudah ikut pemilu itu Pak. Jadi sebetulnya dia sudah ikut di dalam partai politik, karena orang-orang yang jadi dan dipilih atau yang memilih utusan daerah itu juga sudah ikut di dalam partai politik. Jadi ada suatu untuk Utusan Golongan seolah-olah sudah terwakili. Utusan Daerah juga sebetulnya juga sudah terwakili di dalam partai politik...[230]

Selanjutnya, Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP menyampaikan tanggapan tentang kedudukan dan keanggotaan MPR sebagai berikut.

...barangkali ada beberapa hal yang perlu klarifikasi untuk pendalaman. Menyangkut MPR Pak, ada yang berpendapat bahwa masalah MPR termasuk bagaimana MPR menyelenggarakan kedaulatan rakyat itu dan termasuk kewenangan-kewenangannya, itu lebih baik banyak diatur dalam Undang-Undang Dasar, daripada diserahkan kepada undang-undang.

Kalau tinggal mengenai susunan keanggotaannya itu barangkali boleh dengan undang-undang. Tapi menyangkut masalah tugas wewenang MPR itu sebaiknya diuraikan lebih banyak di dalam Undang-Undang Dasar, karena dia Lembaga Tertinggi Negara yang membuat Undang-Undang Dasar. Lalu kemudian yang berkaitan dengan keanggotaan

[229] *Ibid*., hlm. 412-413.

[230] *Ibid*., hlm. 415-416.

Majelis.

Ini kalau kita ukur, dari mana membuat kriteria *recruitment* keanggotaan MPR itu, sesungguhnya seluruh rakyat Indonesia yang sudah punya hak pilih *kan* menggunakan hak pilih, memilih dan dipilih. Kecuali ABRI atau ABRI yang tidak menggunakan hak pilih, dia punya hak pilih tapi dia tidak gunakan.

Kalau dilihat dari seluruhnya punya hak pilih, berarti memang semua rakyat itu namanya golongan, atau apa saja, ya sudah terlibat di dalam pemilu itu sendiri yang menghasilkan DPR. Apakah semata-mata dari sana kriteria kita untuk rekrutmen keanggotaan MPR, terutama di luar DPR. Sehingga ada pemikiran berkembang bahwa yang penting bahwa dia tidak secara eksklusif menjadi partisan begitu.

Kalau sekedar pemilih ya, tentu semua orang memberikan pilihan kepada partai-partai yang ikut dalam pemilu. Tetapi *kan* tidak semuanya menjadi anggota dari partai-partai itu, sehingga kalau itu yang menjadi bahan pertimbangan, mencantumkan golongan dan utusan daerah lalu tidak menjadi masalah. Tapi barangkali yang penting di sini, bagaimana apakah namanya golongan atau utusan daerah itu juga dipilih oleh rakyat? Jadi dipilih pada waktu bersamaan dengan pemilihan DPR. Ini pemikiran yang berkembang yang barangkali kita ingin mengetahui bagaimana pandangan dari Univertsitas Jember.[231]

Tanggapan juga disampaikan oleh Patrialis Akbar dari F-Reformasi. Patrialis menanggapi usulan dihilangkannya kata "sepenuhnya" dalam penyelenggaraan kedaulatan rakyat. Di samping itu juga ditanyakan mengenai mekanisme pemilihan Utusan Daerah.

Yang kedua, adalah berkaitan dengan masalah MPR. Di sini di dalam materi perubahan, kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR, "sepenuhnya" dibuang, kalimat "sepenuhnya". *Nah,* kalau demikian kalau kalimat "sepenuhnya" dibuang, berarti ada kedaulatan itu yang tidak dilaksanakan oleh MPR. Sehubungan dengan itu barangkali, ini saya coba kaitkan sekalian dengan pemilihan Presiden. Kalau sekarang kita mengetahui betul bahwa Presiden itu dipilih oleh MPR. *Nah,* ke depan ini bagaimana tugas-tugas

[231] *Ibid*., hlm. 417.

> MPR, apakah masih diperlukan *nggak*, MPR ini memilih Presiden? Atau Presiden itu dipilih secara langsung oleh rakyat, begitu juga dengan Wakil Presiden. Karena ini kalimat sepenuhnya sudah dipenggal ini kelihatannya, kami ingin penjelasan itu.
>
> Kemudian tentang masalah MPR tadi dikatakan terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah. Kami ingin mengetahui mekanisme ke depan bagaimana Pak, Utusan Daerah ini? Apakah memang masih dipilih oleh DPRD setempat, atau memang juga langsung dipilih melalui pemilihan umum.[232]

Pataniari Siahaan dari F-PDIP memberikan tanggapan tentang keberadaan, fungsi dan wewenang serta susunan MPR sebagai berikut.

> Yang kedua, mengenai masalah peran dan fungsi lembaga-lembaga negara. Sebetulnya di Undang-Undang Dasar tidak pernah disebutkan MPR lembaga tertinggi Pak, tidak ada kata-kata itu. Tapi dibuat tafsir seolah-olah dia merupakan lembaga tertinggi. *Nah,* sekarang dalam pengertian bahwa tertinggi adalah kedaulatan rakyat, menggunakan asumsi kedaulatan disalurkan melalui pemilihan umum.
>
> Apakah bapak sependapat bahwa kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum itulah yang didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara begitu, *gitu lho*. *Nah,* kalau seperti itu sebetulnya, apakah Bapak setuju tetap ada *kayak* piramida, MPR tertinggi, ada lembaga-lembaga di bawahnya? Ataukah sebagai sistem? Sebetulnya penguraian fungsi tugas masing-masing lembaga sudah akan terjadi *checks and balances*, sehingga ada suatu sistem yang *built in control* dalam sistem tersebut.
>
> Dalam kerangka ini, kami ingin menanyakan juga. Menurut Bapak apa sebetulnya jadinya fungsi dan wewenang MPR itu sendiri Pak? Apakah tiga tugas yang sekarang itu, masih bisa menjawab permasalahan ke depan, seandainya lembaga-lembaga ini, nanti tidak ada sistem piramida atau sistem kerucut, tapi semua itu sesuai dengan fungsi dan tugasnya....
>
> Terakhir tentunya, masih menambah, tadi yang disarankan oleh Pak Hendi, dengan fungsi MPR seperti ini, bagaimana

[232] *Ibid*., hlm. 419.

Bapak melihat keanggotaan MPR tersebut nantinya?...[233]

Selanjutnya, Harjono dari F-PDIP menyampaikan pertanyaan mengenai makna dihilangkannya kata "sepenuhnya", sebagaimana diusulkan oleh Unej.

> ...Saya hanya menekankan ada satu persoalan, pada saat teman-teman di Jember merumuskan ketentuan mengenai MPR, itu satu kata yang sudah tidak dicantumkan lagi di dalam konsep perubahannya adalah kata-kata "dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR". Jadi itu sudah hilang dari naskah asli, kemudian menjadi naskah yang diusulkan. Pertanyaan saya, apakah menghilangkan beberapa kata ini mempunyai makna yang lebih operasional? Kalau itu mempunyai makna operasional, kira-kira di mana operasionalisasi dari menghilangkan kata "sepenuhnya". Saya belum melihat dengan adanya perubahan itu, berpengaruh terhadap usulan-usulan berikutnya. Ini yang saya mohon barangkali bisa ada suatu klarifikasi.[234]

Unej yang diwakili oleh Suharsono memberikan penjelasan mengenai usulan dihilangkannya kata "sepenuhnya". Selain itu dijelaskan mengenai keanggotaan MPR yang menghapuskan Utusan Golongan dan keberadaan Utusan Daerah yang harus dipilih melalui pemilihan umum di daerah bersangkutan. Selengkapnya sebagai berikut.

> Yang selanjutnya, mengenai kata "sepenuhnya". Kalau MPR itu melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya lantas seperti ini sewaktu *adagium* di Inggris, Parlemen itu sebagai anu, lembaga pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya, sehingga berbuat apa saja, kecuali membuat pria jadi wanita dan wanita jadi pria. Tetapi *toh* ini tidak realistis.
>
> Sebab kalau MPR itu melaksanakan sepenuh-penuhnya kedaulatan rakyat, berarti dia bisa berbuat apa saja, bisa berbuat yang merugikan kepentingan rakyat, kepentingan bangsa, kepentingan negara, dan rakyat tidak boleh berbuat apa-apa, tidak boleh mengawasi, tidak boleh menegur dan sebagainya. Sehingga rakyat itu tidak punya apa-apa lagi, sudah habis dilaksanakan sepenuhnya.
>
> Oleh karena itu, mesti ada yang tersisa pada rakyat, paling

[233] *Ibid*., hlm. 421-422.

[234] *Ibid*., hlm. 423-424.

tidak sisa itu adalah mengawasi MPR. Sebab MPR itu juga perlu diawasi, termasuk Pak Jakob Tobing perlu juga diawasi, ini maaf Pak, ini cuma..., jadi bukan serius Pak. Tapi memang betul, rakyat mempunyai kekuasaan untuk mengawasi MPR itu. Sehingga kata "sepenuhnya" tidak perlu dicantumkan.

Terus mengenai komposisi MPR, yaitu DPR dan Utusan Daerah itu, ya, golongan itu dihapus. Kami sama sekali waktu itu memang tidak terpikir bahwa ABRI itu juga terhapus. Kami tetap berpikir ABRI itu tetap tidak ikut dalam Pemilu. Jadi suara harus satu, harus kompak begitu. Tapi ABRI itu sebagai suatu komponen dari bangsa, mestinya suaranya juga harus ada di dalam lembaga perwakilan. *Lha* ini, hanya saja tidak diatur di dalam Undang-Undang Dasar melainkan di dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum atau tentang Susunan anggota MPR dan DPR.

Mengenai Utusan Daerah, pikiran yang berkembang di tim, Utusan Daerah itu adalah utusan-utusan yang mencerminkan atau yang akan membawakan aspirasi kepentingan-kepentingan dari daerahnya. Oleh karena itu, Utusan Daerah itu tidak diangkat. Utusan Daerah itu dipilih lewat Pemilu. Dan yang dipilih itu bukan parpol-parpol, tetapi langsung pribadi-pribadi yang dianggap oleh daerah itu bisa mewakili kepentingan-kepentingannya atau keinginan-keinginan daerah itu. Jadi sekali lagi ABRI tetap ada di dalam lembaga perwakilan tetapi tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar melainkan dalam undang-undang organiknya. Dan Utusan Daerah itu dilakukan lewat pemilu di daerah-daerah yang bersangkutan.[235]

Toto Sudaryanto dari Unej menambahkan bahwa sistem yang dianut harus ditegaskan, yaitu sistem presidensiil, sebagaimana dikemukakannya berikut ini.

Jadi memang, ada yang berpendapat bahwa sistem kita ini semi presidensiil. Sebenarnya kalau kita sudah sejak awal sepakat, PAH I ini sepakat bahwa kita menganut sistem presidensiil, ini sudah tepat. Karena yang dikatakan semi presidensiil ini dianalogikan MPR ini sebagai badan legislatif, karena presiden bertanggungjawab kepada MPR.

[235] *Ibid*., hlm. 426-427.

> Kenyataannya MPR itu bukan badan legislatif, bukan *wetgiver* tetapi *grondwetgiver,* badan pembuat Undang-Undang Dasar. Sehingga tidak tepat kalau kita menganut sistem semi presidensiil.[236]

Dengar pendapat dilanjutkan pada Rapat PAH I BP MPR Ke-21, 25 Februari 2000 dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing. Pada kesempatan tersebut, dengar pendapat dilakukan dengan Panglima TNI, Laksamana Widodo A.S., yang memberikan pemaparan di antaranya mengenai keanggotaan MPR yang dikatakan terdiri dari anggota-anggota DPR dan wakil atau utusan daerah dengan pertimbangan bahwa Indonesia terdiri dari daerah-daerah.

> Terhadap Pasal 2 Ayat (1), Tentara Nasional Indonesia berpendapat bahwa ayat dalam pasal ini perlu disempurnakan. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara yang mengemban kedaulatan rakyat, keanggotaannya terdiri dari angota-anggota DPR yang mencerminkan wakil-wakil dari partai politik yang dipilih melalui pemilu. Dan adanya wakil atau utusan dari daerah yang penentuannya berdasarkan pemilihan di daerah tersebut.
>
> Mengingat bahwa wilayah Indonesia terdiri dari daerah-daerah yang memiliki potensi, kondisi, dan permasalahan yang berbeda-beda...[237]

Terhadap pemaparan dari Panglima TNI, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyampaikan pertanyaan tentang pendapat TNI mengenai sistem pemilihan umum.

> ...Jadi di sini keanggotaan MPR menurut TNI masih akan mempertahankan adanya Utusan Daerah sebagai anggota MPR. Apakah TNI memilih untuk pemilu tahun 2004 atau seterusnya yang akan datang itu sistemnya adalah proporsional. Jadi dengan adanya Utusan Daerah maka asumsinya itu adalah proporsional karena kalau sistemnya distrik tentunya sudah tidak diperlukan lagi adanya utusan daerah ini. Jadi kami ingin mendapatkan penjelasan mengenai hal itu.[238]

---

[236] *Ibid*., hlm. 431.

[237] *Ibid*., hlm. 439.

[238] *Ibid*., hlm. 442.

Abdul Khaliq Ahmad dari F-KB menyampaikan tanggapan tentang wakil TNI di MPR. Menurutnya wadahnya adalah di Utusan Golongan meskipun dengan keberadaan TNI akan dipertanyakan penamaan Utusan Golongan. Berikut ini uraiannya.

> Lalu yang kedua adalah tentang keanggotaan TNI atau unsur TNI di MPR. Kami melihat bahwa ada semangat kita bersama, bahwa lembaga-lembaga DPR/MPR itu adalah lembaga yang ingin ditegakkan atas dasar semangat demokrasi. Oleh karena itu maka pemilu yang akan datang, juga semangatnya adalah bagaimana demokrasi ini bisa lebih baik, dan kemudian wakil-wakil yang ada juga wakil-wakil yang menjadi pilihan rakyat seluruhnya. Jadi artinya bahwa TNI tidak akan ada lagi di DPR.
>
> Kemudian kalaupun harus ada di MPR, itu harus lewat jalur Utusan Golongan. Karena Utusan Daerah seperti tadi disebut, tidak merupakan wadah atau saluran TNI di situ. Tetapi yang paling mungkin kalau memang ada peluang adalah di MPR. Tetapi lagi-lagi ini adalah suatu bentuk eksperimentasi politik bahwa kalau memang TNI masih ada di MPR, apakah patut ini disebut unsur Utusan Golongan?[239]

Panglima TNI, Laksamana Widodo A.S. menyampaikan jawaban bahwa oleh karena MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang keputusannya menyangkut kehidupan berbangsa dan bernegara, ada baiknya mengikutkan seluruh komponen bangsa. Selengkapnya sebagai berikut.

> Kemudian keanggotaan MPR itu sendiri, ada rumusan-rumusan yang juga di situ telah ada hal-hal yang menjadi basis pembahasan. Namun TNI melihat bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat ini sebagai lembaga yang tertinggi. Lembaga Tertinggi Negara ini akan melakukan proses pembahasan dan pengambilan keputusan kenegaraan yang sangat penting yang akan berpengaruh di dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara.

[239] *Ibid*., hlm.444-445.

> Oleh karena itu TNI melihat, alangkah baiknya apabila lembaga tertinggi negara ini di dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan yang akan menyangkut kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara ini bisa mengikutkan seluruh komponen bangsa yang ada. Bahwa di dalam DPR barangkali belum seluruh komponen-komponen itu tertampung di dalam partai-partai politik yang terwakili di dalam keanggotaan DPR, ada barangkali komponen-komponen bangsa yang lain.
>
> Mohon nanti di dalam pembahasan lebih lanjut bisa diinventarisasi komponen-komponen bangsa yang mana, yang mungkin belum terwadahi di dalam keanggotaan DPR, ini yang juga diperlukan perannya, kontribusinya, di dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan tersebut.[240]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-22, 28 Februari 2000, dilakukan dengar pendapat dengan IAIN Syarif Hidayatullah dan Institut Teknologi Bandung (ITB). Setelah IAIN Syarif Hidayatullah menyampaikan pemaparannya, Yusuf Muhammad dari F-KB mengajukan pertanyaan tentang MPR ditinjau dari konsep Islam yang ditanyakan apakah sama dengan *ahlul halli wal aqdi*.

> Dalam konsep fikih itu ada sistem yang disebut dengan *ahlul halli wal aqdi*. Apakah Majelis ini oleh *founding fathers* itu tidak dimaksudkan representasi dari *ahlul halli wal aqdi* itu? Maksudnya *ahlul halli wal aqdi* itu, bapak-bapak maksudnya istilah yang harus disosialisasikan.
>
> Jadi ada sekelompok orang yang berhak mencabut dan menetapkan penguasa, itu *ahlul halli wal aqdi*. Apakah MPR ini bukan representasi dari *ahlul halli wal aqdi?* Karena sepanjang sejarah kekuasaan Islam, itu setahu saya pemilihannya tetap *ahlul halli wal aqdi*, tetapi sesudah itu di bai'at oleh seluruh rakyat, karena *one man one vote* itu juga bukan yang terbaik, saya kira. Tapi saya tidak sedang menolak pemilihan langsung, ini wacana pemikiran.[241]

Mengenai pertanyaan tersebut, Azyumardi Azra dari IAIN Syarif Hidayatullah menyatakan bahwa *ahlul halli wal aqdi* yang ada dalam Islam, dilihat dari keanggotannya tidak

[240] *Ibid*., hlm.460-461.

[241] *Ibid*., hlm. 486.

sama dengan MPR. Berikut ini uraiannya.

> Begitu juga mengenai konsep *ahlul halli wal aqdi*. Memang dalam, secara teoritis itu masih menjadi perdebatan, sebab masih ada aliran-aliran atau paham-paham, kelompok-kelompok politik dalam Islam yang mengatakan bahwa, ya MPR itu, kira-kira begitu, tidak identik dengan *ahlul halli wal aqdi*. Karena apa? *Ahlul halli wal aqdi* di dalam konsep originalnya, konsep aslinya, itu para ulama. Para ulama, kalau kita pakai di dalam istilah yang kira-kira sebanding, di dalam teori syiah itu *mujtahid*, ulama yang betul-betul sudah terpilih kemudian menjadi anggota *ahlul halli wal aqdi.* Para ulama itu bersidang, kemudian mengutus ulama yang terbaik, yang sudah mempunyai kapasitas untuk melakukan i*jtihad* artinya mengambil keputusan hukum sendiri, menjadi *ahlul halli wal aqdi*.
>
> Tentu saja MPR tidak hanya terdiri dari para ulama. Oleh karena itu dalam batas tertentu, saya kira penerimaan terhadap MPR sebagai lembaga representatif yang representasi, yang memutuskan hal-hal yang sangat penting dalam kehidupan bernegara dan berbangsa. Saya kira juga sekaligus merupakan *tesit agreement* ataupun penerimaan secara *tesit* ataupun secara aktual juga, bahwa dalam batas tertentu MPR yaitu sama dengan *ahlul halli wal aqdi*, meskipun tidak identik, karena tadi saya katakan *ahlul halli wal aqdi* itu terdiri dari ulama-ulama pilihan. *Nah,* tentu saja di MPR ini tidak memenuhi kriteria sebagaimana yang dirumuskan di dalam pemikiran politik Islam, mengenai apa yang dimaksud dengan *ahlul halli wal aqdi*.[242]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-23, 29 Februari 2000 yang dipimpin oleh Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf (sesi I) dilanjutkan Wakil Ketua PAH I, Harun Kamil (sesi II), dilakukan dengar pendapat dengan Persekutuan Gereja Indonesia (PGI), Konferensi Wali Gereja Indonesia (KWI), Majelis Ulama Indonesia (MUI), Pengurus Nahdlatul Ulama (PBNU), dan Pimpinan Pusat Muhammadiyah (PP Muhammadiyah).

Tentang MPR, Pdt. Patiasina dari KWI mengemukakan usulan perubahan Pasal 2 UUD 1945, sebagai berikut.

Pasal 2 Ayat (2), hendaknya ditambah agar Badan Pekerja

[242] *Ibid*., hlm. 496.

> Majelis Permusyawaratan Rakyat, BP MPR, bersidang setahun sekali untuk mengevaluasi pelaksanaan Undang-Undang Dasar dan GBHN oleh penyelenggara negara eksekutif, legislatif dan yudikatif...[243]

Anggota PAH I, Soewarno dari F-PDIP menyampaikan tanggapan mengenai keanggotaan MPR yang menurutnya lebih baik mempertahankan Utusan Golongan dan Utusan Daerah mengingat suku di Indonesia berjumlah ratusan.

> ...*Nah,* ini anggota MPR akan sangat besar, karena suku di Indonesia ini *kan* ratusan. Apakah tidak lebih baik apabila ada saran dipertahankannya Utusan Golongan dan Daerah itu, ditegaskan kriteria yang bagaimana yang kita pegang dan prosedur yang bagaimana yang kita harus lalui? Supaya nanti tidak terlalu menggelembung dan tidak menentu?...[244]

Selanjutnya, Hamdan Zoelva dari F-PBB menyampaikan pandangan tentang kondisi MPR selama ini. Berikut ini pandangannya.

> Kemudian yang kedua, kedudukan MPR tidak diatur oleh MPR itu sendiri atau tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar, akan tetapi diatur dalam undang-undang. Di mana kita tahu selama ini bahwa kekuasaan membentuk undang-undang itu ada pada Presiden dan pengaruh untuk memproduk suatu undang-undang besar sekali pengaruh dari eksekutif dan Presiden, sehingga undang-undang mengatur mengenai anggota MPR sebagian besar dipengaruhi oleh Presiden. Itulah yang terjadi sehingga yang terjadi selama ini anggota MPR yang seribu orang hanya 40% yang dipilih oleh pemilihan melalui pemilihan umum, dan 60% nya adalah diangkat oleh Presiden. Jadi, memberikan peluang kepada Presiden untuk tetap terpilih terus sampai dengan seumur hidup. Itulah kira-kira persoalan Undang-Undang Dasar kita ini.[245]

Pada kesempatan tersebut, A. Djoko Wiyono dari KWI juga mengemukakan pendapatnya mengenai MPR. Ia berpendapat bahwa komposisi MPR seharusnya terdiri dari anggota DPR dan utusan daerah, sedangkan utusan golongan

[243] *Ibid*., hlm. 563.

[244] *Ibid*., hlm. 578.

[245] *Ibid*., hlm. 581.

tidak perlu dipertahankan lagi.

> Mengenai Utusan Golongan, Utusan Golongan memang kami pernah ungkapkan di dalam perkenalan saya pribadi sebagai utusan dari KWI, pada saat Sidang Umum tempo hari, bahwa Utusan Golongan itu selayaknya tahun 2004 ditiadakan. Karena memang tidak mencerminkan kedaulatan rakyat karena tidak mengikuti proses pemilihan umum. Dan ini juga dinyatakan oleh Uskup kami, beliau mengatakan dari Ujungpandang, itu kalau boleh saya bacakan secara cepat saja Pasal 2 Ayat (1) tentang keanggotaan MPR, komposisi MPR seharusnya adalah terdiri dari anggota DPR dan utusan daerah-daerah.
>
> Utusan Golongan oleh UUD 1945 dimasukkan untuk mengakomodasi golongan-golongan dalam masyarakat yang secara politis kurang terwakili. Dalam kenyataannya justru diberikan kepada golongan masyarakat, golongan fungsional yang justru mempunyai akses yang cukup terhadap pengambilan keputusan. Dengan demikian, Utusan Golongan tidak relevan lagi. Yang harus dipikirkan, bagaimana mengakomodasi posisi militer di MPR, selama mereka tidak menggunakan hak pilihnya sebagai warga negara. Hal ini dengan asumsi bahwa keanggotaan TNI/ Polri di DPR dihilangkan.
>
> Mengenai Utusan Daerah haruslah merupakan representasi potensi kelompok masyarakat marginal berdasarkan etnik yang kurang memiliki daya tawar menawar akses yang cukup terhadap pengambilan keputusan atau kurang terwakili secara politis, sebagai contoh masyarakat suku terasing. *Nah,* ini dikelompokkan di Utusan Daerah. Tentu saja mekanismenya melalui seperti yang sekarang diakomodir, dilaksanakan dengan pemilu, dengan dipilih melalui DPRD Tingkat I. Jadi, mengenai Utusan Golongan, saya pribadi dan juga pemikiran-pemikiran yang ada di hirarki gereja merasa tidak layak lagi tahun 2004 dipertahankan.[246]

Pada sesi II, Watik Pratiknya dari PP Muhammadiyah mengemukakan usulan tentang keanggotaan MPR yang menurutnya terdiri atas anggota DPR dan DPD, sebagaimana dikemukakannya berikut ini.

> Pengaturan tentang keanggotaan MPR, mohon maaf kami

[246] *Ibid*., hlm. 585-585.

> juga terus terang di sini, nanti Pak Harun Kamil ini agak tersinggung nanti. Beliau dan bapak-bapak dan ibu dari Utusan Golongan ini agak sedikit tersinggung tapi, ya *nggak* apa-apa *lah*. Pengaturan tentang anggota MPR yang lebih demokratis dan lebih representatif mencerminkan apa yang dimaui oleh rakyat, misalnya perlu dipikirkan tentang kemungkinan pemilihan langsung Utusan Daerah yang oleh banyak pengamat, banyak ahli disebut sebagai diwadahi di dalam Dewan Perwakilan Daerah.
>
> Sehingga nanti MPR *kayak* Amerika terdiri dari kongres dan senator, terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Sementara itu..[247]

Ahmad Bagdja dari PBNU mengemukakan usulan tentang anggota MPR yang seharusnya murni harus dipilih oleh rakyat.

> ..Kalau dilakukan perubahan misalnya pada Bab I Pasal 3 kata "sepenuhnya" yaitu mengenai: "kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR," itu seyogyanya mungkin dihilangkan, untuk memberikan keleluasaan bahwa sesungguhnya memang rakyat juga tetap berdaulat di luar MPR...
>
> Untuk itu semua keanggotaan MPR sebagai lembaga tinggi negara harus murni dipilih oleh rakyat sehingga hanya akan terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah yang dipilih oleh rakyat di daerah masing-masing...[248]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyampaikan klarifikasi mengenai Utusan Daerah yang diusulkan oleh PBNU dan PP Muhammadiyah. Berikut ini klarifikasinya.

> Yang kedua menyangkut Utusan Daerah. Juga Utusan Daerah ini dipilih langsung diusulkan oleh baik PP Muhammadiyah maupun PBNU. Klarifikasi yang ingin saya dapatkan pertama kepada Muhammadiyah, apakah DPD, Dewan Perwakilan Daerah itu sesuatu yang berbeda dengan DPRD, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD TK I maupun TK II atau hakekatnya sama. Lalu hubungannya seperti apa. Lalu pertanyaan berikutnya apakah dengan Utusan Daerah ini dipilih langsung, baik PP Muhammadiyah atau PBNU, cenderung untuk memilih

[247] *Ibid*., hlm. 602.

[248] *Ibid*., hlm. 607.

bahwa sistem Pemilu mendatang...[249]

Selanjutnya, Rully Chairul Azwar dari F-PG juga memberikan tanggapan mengenai kompoisisi MPR yang diusulkan oleh PP Muhammadiyah, sebagai berikut.

> ...Jadi, memang sudah jauh sekali, dan kita melihat di sini saran daripada Muhammadiyah dalam konteks utusan daerah *tuh* Dewan Perwakilan Daerah itu. DPD itu ya? Berarti Muhammadiyah memikirkan bahwa nanti kalau itu Dewan, berarti dua kamar jadi bikameral begitu ya. Kalau dibikin bikameral mungkin kami mohon di-*elaborate* lagi itu. Bagaimana kira-kira sistem ketatanegaraan dan kaitan dengan majelisnya, dalam kaitan dengan kewenangan-kewenangannya, dan kenapa memilih bikameral?
>
> Sebetulnya utusan daerah dengan MPR komposisinya dirubah saja, juga masih cukup, cukup baik sebetulnya. Yang jadi masalah dulu adalah proses legitimasi daripada perwakilannya itu, karena tidak semua dipilih, ada sebagiannya diangkat. Kalau memang sekarang semuanya dipilih secara konstitusional dan *legitimate* dalam pemilu forumnya, dalam pemilu, saya pikir komposisi MPR-nya juga macam wakil rakyat yang mestinya *legitimate*. Ya mestinya begitu ya. Apakah semangat ini kurang cukup harus menjadi dewan, Dewan Perwakilan Daerah, sehingga lebih menjamin apa itu demokrasi dan lain-lain, *checks and balances* dan lain-lain...[250]

Terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas, Ahmad Bagdja dari PBNU mengatakan alasan usulan menghilangkan kata "sepenuhnya" apabila menghilangkan kedaulatan rakyat. Berikut ini uraiannya.

> Jadi, antara sistem dan fungsi-fungsi itu memang saya kira sesuatu hal yang mutlak. Tentang keinginan yang diutarakan oleh PBNU, apa tidak sebaiknya kata 'sepenuhnya" itu ditiadakan saja. Niat utamanya adalah keinginan untuk mengurangi adanya kesalahpahaman, adanya bermacam-macam interpretasi. Sekarang kita sudah sampai kepada sebuah situasi dalam kesepahaman yang sudah sangat berat, ketidak apa ya, kesalahpahaman yang sudah merata. Dan anehnya lagi kita menikmati betul *gitu*

[249] *Ibid*., hal. 625.

[250] *Ibid*., hlm. 629.

kesalahpahaman itu. Masing-masing merasa tafsirannya yang paling benar. Jadi PBNU mengajak, kalau memang pengertian "sepenuhnya" buat MPR dalam menjalankan kedaulatan rakyat itu diartikan sebagai *commited* MPR dalam menjalankan kedaulatan rakyatnya mungkin kita *nggak* ada persoalan apa-apa.

Tapi kalau diartikan bahwa kedaulatan rakyat itu sudah sepenuhnya oleh MPR dan lantas diartikan rakyat sudah tidak berdaulat lagi, karena kedaulatan rakyatnya diserahkan kepada MPR, itu juga tentu tidak benar. Untuk tidak ada penafsiran begitu, kita hilangkan saja. Sebab tidak mungkin rakyat diambil alih seluruhnya mengenai kedaulatan rakyatnya. Bagaimana mungkin kalau dia tidak berdaulat harus mendirikan partai. Bagaimana mungkin dia harus menyatakan tidak setuju tentang kebijakan pemerintah. Bagaimana mungkin dia harus terus menerus melakukan koreksi dan pengawasan kepada seluruh kehidupan kebangsaan, kenegaraan yang ada kalau memang "kedaulatan sepenuhnya" dalam pengertian seperti itu disampaikan atau diberikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Itulah bapak-bapak sekalian kalau pengertiannya memang *commited* Majelis Permusyawaratan melaksanakan kedaulatan rakyat itu kita bisa pahami. Tapi kalau nanti pada suatu saat diartikan bahwa rakyat sudah tidak mempunyai kedaulatan, sebab sudah diserahkan, misalnya melalui pemilihan umum sepenuhnya, tentu hal itu menjadi persoalan besar buat kita sekalian.[251]

Lebih lanjut Ahmad Bagdja dari PBNU memberi tanggapan mengenai keberadaan TNI dan Polri, sebagai berikut.

Tentang pernyataan bagaimana itu MPR yang anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pertanyaannya bagaimana TNI dan Polri? NU berpendapat bahwa seyogyanya dia sebagai warga negara biasa, sebagai warga negara yang hak-haknya juga tidak punya kelebihan seperti dengan yang lain. Dia mempergunakan hak pilihnya sebagaimana biasa. Tentu ada batasan-batasan karena dia kelompok yang dikenai aturan-aturan khusus, seperti juga

[251] *Ibid*., hlm. 635.

> misalnya pegawai negeri dan lain sebagainya, ada aturan-aturannya. Dia punya hak pilih tetapi dia juga mungkin tidak bisa menjadi pimpinan partai atau pengurus partai dan lain sebagainya, karena memang ABRI atau TNI dikhususkan adalah mempunyai fungsi-fungsi yang sangat khusus. Fungsi-fungsi khusus itu tidak boleh dianulir dengan mempergunakan haknya di dalam dia menyalurkan aspirasinya. Di dalam kaitan yang demikian, saya kira kita sudah pernah, berpengalaman pada pemilu-pemilu di tahun '55.[252]

Watik Pratiknya dari PP Muhammadiyah memberikan jawaban mengenai DPD yang disamakan dengan senator di Amerika.

> Begini, saya, kami mengajukan ini, itu adalah dalam pemikiran ke depan. Bagaimana kriterianya, secara implisit sesungguhnya kalau DPR itukan mewakili rakyat, kalau DPD itu mewakili daerah. Contoh yang paling gampang adalah kita lihat di Amerika, ada *congressman*, ada senator. *Congressman* itu proporsional kepada jumlah penduduk, sedangkan senator adalah negara bagian. Karena itu kepentingan wilayah, karena apa, kita ke depan harus melihat bahwa persoalan yang kita itu *kan* majemuk...[253]

Pada 1 Maret 2000 dilaksanakan Rapat PAH I BP MPR Ke-24 yang dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing dengan agenda dengar pendapat dengan Perwakilan Umat Budha Indonesia (Walubi) dan Parisada Hindu. Usulan tentang MPR dikemukakan oleh Ida Bagus Gunada dari Parisada Hindu sebagai berikut.

> Pasal 2 Ayat (1):
>
> "MPR terdiri atas anggota DPR dan Utusan Daerah yang dipilih oleh DPRD Tingkat I, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."
>
> Pasal 2 Ayat (2):
>
> "MPR bersidang sekurang-kurangnya satu kali dalam satu tahun di ibu kota negara."
>
> Pasal 2 Ayat (3):

[252] *Ibid*..

[253] *Ibid*., hlm. 637 .

"Keputusan MPR diambil dengan suara terbanyak yang disetujui oleh lebih dari setengah jumlah anggota MPR."

Pasal 3:

"MPR mempunyai wewenang:

a. menetapkan Undang-Undang Dasar;
b. menetapkan GBHN;
c. mengambil sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
d. meminta laporan pelaksanaan GBHN dan masalah-masalah khusus yang diminta oleh MPR;
e. meminta pertanggungjawaban Presiden.[254]2

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-26, 3 Maret 2000 yang dipimpin oleh Harun Kamil, dengan agenda Dengar Pendapat dengan Paguyuban Warga Tionghoa. Kongres Wanita Indonesia (Kowani) yang datang pada rapat itu melalui juru bicaranya, Irma Alamsyah mengingingkan adanya perubahan wewenang MPR dan tetap adanya utusan golongan.

2. Ketentuan-ketentuan yang tidak jelas, ketentuan yang tidak jelas membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi, contohnya ketentuan yang menyatakan:
   a. Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR, ketentuan ini menimbulkan penafsiran hanya MPR yang melakukan kedaulatan rakyat sehingga ketentuan DPR yang juga merupakan wakil rakyat dipandang tidak melakukan kedaulatan.

...

...Yang penting di sini ingin kami sampaikan bahwa:

Tetap adanya Utusan Golongan di MPR Pak. Oleh karena, kenapa? Dinamika politik atau berperannya masyarakat terhadap politik sekarang sangat meningkat Pak. LSM sangat berkembang, oleh karena itu kami sangat mengharapkan tetap ada Utusan Golongan di MPR.[255]

[254] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Tiga*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm 5-6.

[255] *Ibid.,* hlm. 184 dan 185.

Pada Rapat BP MPR Ke-5, 6 Maret 2000 yang dipimpin oleh M. Amien Rais dengan agenda Laporan Pelaksanaan tugas PAH I, PAH II dan Panitia Khusus BP PMR, Jakob Tobing selaku Ketua PAH I BP MPR menyampaikan laporan perkembangan pelaksanaan tugas PAH I BP MPR di antaranya bahwa MPR merupakan salah satu materi yang memerlukan pembahasan lebih lanjut dan perlu dimasukkan dalam batang tubuh UUD 1945.

B. Materi yang memerlukan pembahasan lebih lanjut yaitu tentang:

...

2. Susunan Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), berkaitan dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

...

C. Materi baru yang perlu masuk dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 yaitu tentang:

...

10. Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

...

13. Dewan Utusan Daerah.

...

... Aspirasi daerah yang muncul antara lain menyangkut hal-hal sebagai berikut:

...

7) Keanggotaan MPR, terdiri dari anggota DPR dan Utusan Daerah.

...

11) Semua lembaga tinggi bertanggungjawab kepada

lembaga tertinggi.

...

19) Pemberdayaan lembaga-lembaga tinggi negara.[256]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-28, 8 Maret 2000, dilakukan dengar pendapat dengan pakar, yaitu Dr. A.S. Tambunan, S.H. dan Dr. Afan Gaffar. Tentang MPR, Afan Gaffar mengusulkan agar diposisikan sebagai *upper chamber*. Berikut ini uraiannya.

> ...Saya mengusulkan diberi kesempatan agar supaya MPR nanti bisa di *upper chamber* di masa-masa yang akan datang, kamar atas. DPR-nya menjadi *lower chamber*. Jumlahnya tidak banyak, mewakili daerah-daerah, provinsi-provinsi, ataupun kabupaten-kabupaten. Sementara DPR mewakili rakyat yang ada dalam masyarakat kita, model-model represtasinya. Sehingga terjadi keseimbangan *checks and balances* di antara *upper chamber* dengan *lower chamber*.
>
> Tetapi ini semua sangat terbuka untuk diskusi karena membutuhkan pemikiran-pemikiran yang sangat intensif. Kalau itu ternyata akan kita capai definisi tentang otoritas kewenangan dari masing-masing *chamber,* itu harus jelas juga dan semuanya di dalam konstitusi. Dalam konstitusi apa yang boleh dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan? Bagaimana mekanisme kalau terjadi konflik antara yang satu dengan yang lain?...[257]

Soetjipno dari F-PDIP mengajukan pertanyaan mengenai konsep kedaulatan dan keberadaan MPR.

> ...Kalau kita bicara kedaulatan, saya menyambung Pak Andi tadi, di pasal berapa itu yang kedaulatan sepenuhnya *gitu,* ada kata-kata sepenuhnya, apa benar? Saya ulangi apa benar *volk souvereiniteit* sepenuhnya berada di tangan MPR? Ini tanda tanya besar bagi saya, sangat-sangat tandanya besar. Saya khawatir nanti *Leviathan* akan lahir lagi, jadi begitu kedaulatan masuk di botol, botol dipecah, habislah tidak punya lagi rakyat, itu yang kami pertanyakan.[258]

[256] *Ibid.,* hlm. 209-211.

[257] *Ibid.,* hlm. 268.

[258] *Ibid*., hlm. 273.

Mengenai kekuasaan MPR, A.S. Tambunan mengatakan berhak berbuat apapun terserah MPR. Berikut ini uraiannya.

> Jadi begini, MPR tugasnya adalah mempunyai kekuasaan membuat Undang-Undang Dasar dan membuat Garis-garis Besar daripada Haluan Negara, begitu menurut Undang-Undang Dasar. Jadi kalau yang dimaksud demikian, MPR membuat bahan muatan undang-undang, bukan ini. Jadi itu yang dimaksud melanggar. Dalam hal ini saya kira, kalau MPR melanggar siapa pengawas MPR, itu maksudnya. Ini terserah para anggota MPR yang terhormat itu sendiri. Kalau MPR mau merubah negara ini bisa saja. Mau merombak Undang-Undang Dasar bisa. Jadi kalau dikatakan melanggar, saya tidak dapat mengatakan itu karena kalau MPR berhak merubah Undang-Undang Dasar, dia berhak membuat semuanya, membuat apapun, tergantung kepada MPR sendiri apakah menghormati haluan-haluan yang telah dibuat oleh Undang-Undang Dasar dengan MPR sendiri, kalau MPR tidak menghormati ya itu terserah MPR.[259]

Mengenai anggota MPR, Afan Gaffar menyampaikan pendapat yaitu terdiri dari Utusan Daerah yang dipilih lima orang per provinsi, dan anggota DPR sebagai representasi dari sistem kepartaian. Sedangkan Utusan Golongan termasuk TNI dihapus. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Iya, Utusan Daerah tetap pak. Juga Utusan Daerah sama seperti yang saya usulkan sebagai *upper chamber* tadi. MPR itu semata-mata Utusan Daerah, dipilih lima orang per provinsi. Jadi jumlahnya sekitar 135-140, hanya semata-mata Utusan Daerah. DPR merupakan utusan dari seluruh warga masyarakat melalui representasi dari sistem kepartaian yang ada. Jadi memang hakekat Utusan Golongan itu bertentangan dengan norma dari representasi. Representasi menurut pemilu dan menurut kepartaian, karena hanya melalui pemilu *lah* dan kepartaian *lah* representasi diwujudkan, tidak melalui utusan golongan itu. Tapi tidak tahulah bagaimana dulu para pembuat Undang-Undang Dasar kita, waktu itu kan memang Pak Soepomo sangat berperanan. Yang sampai negara integralistik begitu jauh diinterpretasikan itu yang menjadi basis bagi totaliterisme di negara integralistik itu.

[259] *Ibid*., hlm. 286.

> Oleh karena itu TNI pak, kalau Utusan Golongan dihapus, otomatis dengan demikian TNI juga akan dihapus karena historisnya juga itu pak. Ketika DPR-GR dibentuk, MPRS dibentuk itu, interpretasi tentang Utusan Golongan dimulai dengan pembentukan yang namanya Dewan Nasional dilakukan oleh Bung Karno pada waktu itu. Yang merupakan wakil dari seluruh komponen bangsa, dijelmakan lebih lanjut dalam MPRS, historisnya itu. Otomatis kalau Utusan Golongan dihapus, TNI dengan sendirinya juga akan dihapus.[260]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-29, 9 Maret 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dilakukan dengar pendapat dengan para pakar. Dalam rapat tersebut terdapat pakar yang menyinggung mengenai MPR dan GBHN. Widjoyo Nitisastro menyampaikan pengetahuannnya tentang MPR dan GBHN.

> Setahu saya tidak banyak negara yang mempunyai Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dan yang kemudian menyusun Garis-garis Besar Haluan Negara, tiap lima tahun disusun. Dalam penjelasan tentang Pasal 3 disebut oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas. Mengingat dinamik masyarakat sekali dalam lima tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi, dan segala aliran-aliran pada waktu itu, dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari.[261]

Terhadap pendapat di atas, Ali Wardhana menyampaikan tanggapan bahwa yang paling penting yakni bagaimana menuangkan *policy* di dalam UUD dan GBHN.

> *Nah*, oleh karena itu saya kira tadi Pak Widjoyo mengatakan kalau kita memilih Undang-Undang Dasar yang singkat tetapi ada GBHN, di mana GBHN itu memuat masalah-masalah yang lebih detil atau kalau kita ingin tidak ada GBHN tapi hanya Undang-Undang Dasar, maka Undang-Undang Dasar-nya memang agak harus panjang begitu. *Nah*, saya tidak tahu mana yang paling baik. Tetapi yang penting adalah di dalam menuangkan permasalahan atau *policy* di dalam Undang-Undang Dasar-nya atau di dalam

[260] *Ibid*., hlm. 295-296.

[261] *Ibid*., hlm. 302.

> GBHN-nya. Saya kira perubahan-perubahan yang akan terjadi di bidang ekonomi, saya tidak bicara di bidang politik dan sebagainya karena itu adalah saudara-saudara yang lebih berwenang daripada saya.[262]

Selanjutnya pada Rapat PAH I BP MPR Ke-30, 5 April 2000 yang dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing, dilaporkan hasil seminar yang dilakukan di Banjarmasin oleh Harun Kamil dari F-UG. Tentang lembaga MPR terdapat usulan diubah menjadi 2 (dua) kamar, yaitu DPR dan DPD yang semuanya dipilih secara langsung.

> Lembaga MPR Pasal 2 Ayat (1) dan (2) diubah dengan sitem bikameral atau dua kamar sehingga berubah menjadi dua lembaga yaitu DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dipilih sepenuhnya melalui pemilihan umum nasional dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang semuanya dipilih oleh pemilihan lokal. Mengenai jumlahnya diatur melalui Undang-Undang atau ditetapkan oleh MPR, sedangkan pengesahan anggota DPR dan DPD disahkan oleh Undang-Undang bukan oleh Keputusan Presiden..[263]

Baharuddin Aritonang dari F-PG melaporkan hasil seminar di Ambon yang hampir sama dengan hasil seminar di Banjarmasin dan menambahkan bahwa adanya keinginan untuk menghapuskan Utusan Golongan.

> Kemudian perubahan Pasal 2 Ayat (2) tentu karena ada Sidang Tahunan itu sebenarnya wajar saja. Kemudian seluruhnya sepakat bahwa MPR itu dipilih. Jadi hampir sama dengan daerah-daerah lain, tidak ada yang diangkat, utusan golongan juga tidak perlu, mohon maaf Pak Soedijarto, Bu Valina. Jadi semuanya baik yang DPR maupun utusan daerah yang dipilih, jadi menginginkan begitu itu *kan* umum...[264]

Syarif Muhammad Alydrus F-KB melaporkan hasil kunjungan ke Kalimantan Tengah yang hasilnya juga sama dengan hasil seminar di Banjarmasin dan Ambon. Berikut ini hasilnya.

---

[262] *Ibid*., hlm. 309.

[263] *Ibid*., hlm. 370.

[264] *Ibid*., hlm. 385.

> Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 kata Utusan Golongan sebaiknya dihapuskan karena tidak dipilih melalui pemilihan umum.
>
> Anggota MPR dari Utusan Daerah sebaiknya dipilih melalui pemilihan umum.
>
> Susunan dan keanggotaan MPR ditetapkan dengan Ketetapan MPR.[265]

Pada 17 Mei 2000 dilakukan Rapat PAH I BP MPR Ke-32 dengan agenda mendengarkan usulan fraksi-fraksi MPR mengenai perubahan Bab I UUD 1945. Rapat ini dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing. Pada kesempatan pertama, F-PDIP melalui juru bicaranya Harjono mengemukakan usulan tentang konsep pendistribusian kedaulatan rakyat yang menurutnya dilaksanakan menurut ketentuan UUD.

> ...apa yang kita pahami sampai saat sekarang bahwa MPR adalah merupakan lembaga tertinggi negara, maka hal itu akan kita tinggalkan. Karena kedaulatan tidak lagi dilaksanakan dan diurut secara linear, tetapi kedaulatan didistribusikan tidak hanya ke MPR tetapi juga lembaga-lembaga negara yang lain. Contohnya pada saat kita membuat perjanjian internasional yang dilakukan oleh Presiden bersama DPR. Sebetulnya Presiden dengan DPR sudah melaksanakan juga kedaulatan atas negara, yaitu pada saat melakukan penandatanganan persetujuan dengan negara lain. Jadi maksudnya lembaga tinggi negara. Tertinggi negara tidak kena lagi, kemudian kedaulatan itu didistribusikan kepada lembaga negara yang lain.
>
> Oleh karena itu bagaimana pelaksanaan distribusi kedaulatan rakyat itu, kita baru bisa mengetahui kalau lengkap Undang-Undang Dasar ini. Kita pahami yang kita ajukan itu, oleh karena itu bunyinya tadi "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar ini"...[266]

Pendapat berbeda disampaikan oleh F-PG. F-PG melalui juru bicaranya M. Hatta Mustafa, mengusulkan rumusan tentang kedaulatan dengan menghilangkan kata "sepenuhnya"

---

[265] *Ibid*., hlm. 391.

[266] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Empat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 44.

dan menambahkan rumusan anggota yang diusulkan terdiri dari DPR dan Utusan Daerah.

> Kemudian yang kelima adalah Ayat (5), "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat," kata sepenuhnya memang telah kami hapuskan, dan ada tambahan Ayat (6) yang ini tentu ada kaitan dengan usul Partai Golkar pada sesi nantinya Bab II dan seterusnya, "Majelis Permusyawaratan rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Utusan Daerah." *Nah,*inilah Ayat (6) yang kami usulkan sehingga secara keseluruhan Fraksi Partai Golkar mengusulkan Bab I Pasal 1 ini terdiri dari enam ayat dan dengan pengubahan judul menjadi "Bentuk, Dasar, Wilayah, dan Kedaulatan".[267]

F-PPP dengan juru bicaranya Lukman Hakim Saifuddin mengusulkan rumusan Pasal 1 Ayat (2) tentang kedaulatan yang sama dengan usulan F-PG. Berikut ini uraiannya.

> ...Ayat (2) berbunyi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Bila dibandingkan dengan Ayat (2) pada Undang-Undang Dasar yang berlaku selama ini maka di situ kami menghapus atau menghilangkan kata "sepenuhnya". Jadi kedaulatan itu tetap di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kata "sepenuhnya" ini kami usulkan dihapus dengan pertimbangan bahwa ke depan nanti juga berkaitan dengan bab atau pasal-pasal yang lain, menurut kami tidak sepenuhnya kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.[268]

F-KB melalui juru bicaranya Abdul Khaliq Ahmad mengusulkan perubahan Bab I menjadi dua bab. Bab II mengatur kedaulatan dengan usulan yang sama dengan usulan F-PG dan F-PPP dan menambahkan usulan baru.

> Bab II, Kedaulatan. Pasal 2 Ayat (1): "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Pasal 2 Ayat (2): "Kedaulatan dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum."[269]

F-Reformasi melalui juru bicaranya Patrialis Akbar

[267] *Ibid*., hlm. 46.

[268] *Ibid*., hlm. 47.

[269] *Ibid*., hlm. 48.

mengusulkan rumusan kedaulatan dengan menghilangkan kata sepenuhnya pada pasal tentang kedaulatan karena rakyat tidak melimpahkan semua kedaulatannya kepada MPR. Usulan tersebut sama dengan yang disampaikan F-PG, F-PPP, F-KB. Berikut ini usulan F-Reformasi.

> ...di dalam Ayat (3) ini juga ada perubahan tentang kalimat "dilakukan sepenuhnya" itu juga kami buang, karena pertimbangan-pertimbangan ternyata memang kedaulatan rakyat ke depan justru ada kaitannya dengan pengubahan pasal-pasal di dalam pasal-pasal yang lain mengenai pelaksanaan pemilihan umum. Oleh karena itu kaitannya dengan pembuangan anak kalimat tadi adalah ke depan kami juga memiliki konsep bahwa ke depan kita juga menghendaki ada pemilihan umum secara langsung sehingga kedaulatan rakyat itu tidak sepenuhnya lagi dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sedangkan kedaulatan-kedaulatan yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat itu nanti kami cantumkan di dalam pasal tersendiri. Jadi ada tugas dan wewenang secara jelas, apa saja tugas-tugasnya ke depan.[270]

F-PDU dengan juru bicaranya Asnawi Latief juga mengusulkan usulan yang sama dengan menghilangkan kata "sepenuhnya". Usulan tersebut sebagai berikut.

> Yang ketiga, Pasal 1 Ayat (2), perubahan hanya menghapus kata "sepenuhnya", selebihnya tetap sama. Kemudian mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat yang keburu kami sudah buat teksnya, ini kami *pending* untuk kita bicarakan pada sesi berikutnya. Oleh karena itu kami tidak akan serahkan.[271]

F-PDKB dengan juru bicara Gregorius Seto Harianto menyampaikan usulan perubahan pelaku kedaulatan rakyat. Usulan tersebut berbeda dengan usulan fraksi-fraksi lainnya.

> ...maka kedaulatan itu harus tetap di tangan rakyat sebagai cerminan dari bangsa yang berdaulat. Tapi kedaulatan dijalankan tidak hanya oleh satu lembaga tapi oleh berbagai lembaga negara seperti MPR, DPR, DPD, BPK dan MA secara konsisten sesuai dengan bentuk, sifat dan asal kedaulatan rakyat itu sendiri. Karena itu Ayat (3) menjadi:

[270] *Ibid*., hlm. 49.

[271] *Ibid*., hlm. 51.

> Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dijalankan oleh MPR, DPR, DPD, BPK dan MA.[272]

Adapun F-TNI/Polri dengan juru bicaranya Hendi Tjaswadi mengusulkan penghapusan kata "sepenuhnya", sebagaimana kebanyakan usulan fraksi-fraksi.

> Kemudian Ayat (2), kata "sepenuhnya" dihapus sehingga menjadi berbunyi:
>
> "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan oleh MPR"[273]

F-UG melalui juru bicara Valina Singka Subekti berpendapat bahwa kedaulatan yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) lama harus diubah. Perubahan itu melalui penghapusan kata "sepenuhnya", sebagaimana juga diusulkan oleh mayoritas fraksi.

> Lalu Pasal 1 Ayat (3) adalah "kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", ini diubah menjadi: "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Jadi kata "sepenuhnya" itu dihilangkan. Oleh karena memang kata "sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR" ini mengesankan seolah-olah MPR memonopoli kedaulatan rakyat itu. Padahal sebetulnya walaupun di dalam sistem ketatanegaraan kita bahwa dikatakan MPR adalah Lembaga Tertinggi Negara, tapi sebetulnya kedaulatan rakyat itu, di samping dilaksanakan oleh MPR, juga terdistribusikan ke dalam Lembaga Tinggi Negara lainnya dalam realitasnya, karena itu memang kata "sepenuhnya" itu memang kita usulkan untuk dihilangkan, selain untuk memberdayakan lembaga tinggi negara lainnya dalam rangka menciptakan *checks and balances*, itu juga untuk memberdayakan masyarakat kita sehingga walaupun MPR itu Lembaga Tertinggi Negara tetapi membuka kemungkinan kontrol dari masyarakat...[274]

Sesi II dilanjutkan dengan tanggapan fraksi. F-UG dengan juru bicaranya Soedijarto, mengajukan pertanyaan terhadap usulan ketentuan MPR yang disampaikan oleh F-PDIP, yang mengusulkan rumusan "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan

[272] *Ibid*., hlm. 53.

[273] *Ibid*., hlm. 54.

[274] *Ibid*., hlm. 57.

dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar".

> ...kami ingin sedikit menyampaikan pertanyaan kepada kawan dari Fraksi PDI Perjuangan yang tidak ingin ada eksplisit kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis dan dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar. Itu mungkin nanti bisa ditanggapi tetapi menurut kami menjadi tidak jelas sedangkan kalau bisa semua ketentuan di dalam Undang-Undang Dasar ini tidak menjadikan orang dapat mentafsirkan sesuai dengan selera sesaat.[275]

Hendi Tjaswadi, juru bicara F-TNI/Polri, menyampaikan tanggapan terhadap ketentuan Pasal 1 Ayat (3) yang menurutnya kembali ke Ayat (2) lama dengan menghapuskan kata "sepenuhnya"

> ...Ayat (3) ini barangkali kembali ke Ayat (2) yang lama dengan catatan sepenuhnya dihapus. Jadi kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR.[276]

F-PDKB melalui juru bicaranya Gregorius Seto Harianto, menyampaikan tanggapan bahwa memang kedaulatan tidak semata-mata dilaksanakan oleh MPR. Berikut ini tanggapan tersebut.

> Dan pada Ayat (3) ini juga sehubungan dengan pemikiran kita bersama bahwa kita tidak ingin menempatkan adanya lembaga tertinggi dan tinggi negara tetapi lebih membedakannya dari fungsi dan yang kedua kita melihat bahwa memang pada gilirannya kedaulatan rakyat itu tidak semata-mata dilaksanakan oleh MPR karena Mahkamah Agung saja misalnya, dia adalah pelaksana kedaulatan rakyat di bidang hukum, sedangkan DPR sebagai parlemen (wakil rakyat) dan seterusnya karena itu di dalam Ayat (3) kita usulkan perubahan sebagaimana tertulis...[277]

Asnawi Latief, juru bicara F-PDU, memberikan tanggapan tentang MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat tertinggi ditempatkan dalam Penjelasan. Tanggapan tersebut sebagai berikut.

---

[275] *Ibid*., hlm. 58.

[276] *Ibid*., hlm. 59-60.

[277] *Ibid*., hlm. 60-61.

> Yang kedua, mengenai kedaulatan. Kedaulatan itu sebenarnya tidak mungkin dibagi-bagi kepada seluruh lembaga-lembaga negara yang tidak representasi rakyat. Jadi kalau ia itu mewakili rakyat, itu memang dia melaksanakan kedaulatan rakyat, ya, mungkin kalau Presiden dipilih langsung dia melaksanakan kedaulatan rakyat. Kalau kita masih mempertahankan MPR sebagai lembaga. *Ok*, saya setuju menyebutkan itu lembaga tertinggi dan tinggi negara sebab tidak ada dikenal di dalam Undang-Undang Dasar tetapi di situ disebutkan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar, tetapi memang di situ disebutkan penjelasan bahwa MPR adalah pemegang kedaulatan tertinggi kalau kita masih berpegang pada itu...[278]

Tanggapan sebaliknya disampaikan Juru bicara F-PBB, Hamdan Zoelva. Hamdan mengatakan perlu ditinjau ulang keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, yang selama ini dianggap sebagai pelaksana mutlak kedaulatan rakyat berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) sebelum perubahan. Oleh karena itu perlu ada rumusan yang baru.

> Kemudian masalah pelaksanaan kedaulatan negara, mendudukkan posisi MPR sebagai lembaga sebagai lembaga parlemen yang melaksanakan fungsi legislasi, fungsi kontrol, dan fungsi *budgeting* dalam rangka pelaksanaan *checks and balances*. Jadi tidak menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi merupakan kekuasaan yang *supreme* yang paling tinggi di negara ini, tidak pada MPR. Jadi kalau dilihat dalam rumusan aslinya bahwa "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Jadi seluruh kekuasaan itu sebenarnya ada pada MPR dan MPR mendistribusikan kepada lembaga-lembaga negara yang lain. Ini menurut pengertian Undang-Undang Dasar kita yang ada sekarang ini, oleh karena itu kami setuju supremasi kekuasaan MPR ini, kita pangkas dan kita distribusikan dalam Konstitusi ini kekuasaan itu secara tegas kepada badan-badan negara yang lain. Jadi nanti akan mempengaruhi juga mengenai tugas-tugas dan wewenang MPR yang diatur dalam pasal-pasal yang lain. Oleh karena itu kami setuju bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan

[278] *Ibid*., hlm. 61.

dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR itu kita hapuskan dan kita rumuskan dalam bentuk rumusan yang lain.[279]

F-Reformasi dengan juru bicaranya Patrialis Akbar juga menyampaikan tanggapan terhadap usulan F-PDIP. Patrialis mengatakan usulan kedaulatan dilaksanakan menurut UUD dikhawatirkan justru menjadi tidak fleksibel. Berikut ini tanggapan tersebut.

> Yang kedua, kami ingin memberikan komentar sekaligus juga mohon konfirmasi terhadap beberapa hal yang disampaikan oleh fraksi-fraksi. Pertama berkenaan apa yang disampaikan oleh rekan kami dari PDI-P yang pada prinsipnya apa yang di sampaikan di dalam *draft* ini kami melihat sangat substansi sekali namun barangkali penempatan-penempatan rumusan itu perlu kita minta penjelasan. Yang pertama di dalam Pasal 1 Ayat (3) di sana dikatakan bahwa Kedaulatan Rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar ini, kalau boleh kami ingin memberikan komentar, kami faham betul bahwa itikad ini adalah sangat baik namun di satu sisi kita melihat, kalau kita mencoba membatasi pelaksanaan kedaulatan itu hanya berdasarkan kepada Undang-Undang Dasar ini, maka kami khawatir justru itu kita agak kurang fleksibel, kenapa? karena bahwa Undang-Undang Dasar ini pada prinsipnya tidak mengatur secara luas dan menyeluruh terhadap aturan-aturan yang berkenaan dengan masalah kedaulatan rakyat, akan tetapi kita setuju ada pengaturan-pengaturan lebih lanjut tapi itu kita mencoba menerjemahkannya di dalam aturan-aturan hukum yang lebih luas barangkali, karena kita memahami bahwa Undang-Undang Dasar ini adalah sebagai prinsip-prinsip dasar saja.[280]

Yusuf Muhammad, juru bicara F-KB, mengemukakan tanggapan mengenai rumusan mengenai kedaulatan rakyat yang menurutnya dibagi menjadi 2 (dua) saja, yaitu mengenai substansi dan implementasinya. Tanggapannya sebagai berikut.

> Yang terakhir barangkali tentang pasal-pasal yang berkaitan dengan kedaulatan pada prinsipnya kedaulatan itu dirumuskan di dalam dua hal. Satu substansinya, yang

[279] *Ibid*., hlm. 63-64.

[280] *Ibid*., hlm. 65.

> kedua implementasinya secara prinsipil. Dan ini tidak perlu harus kemudian mempersulit atau menghambarkan pemahaman, minta maaf kalau ada usulan yang dijalankan oleh sekian lembaga itu saya kira mempersulit dan yang kita butuhkan kita mau melihat lembaga yang representatif bagi kepentingan membawa kedaulatan itu. Jadi lembaga yang representatif jika kemudian dikembangkan terlalu jauh menurut saya juga akan jadi problem ke belakang dan mempersulit kita sendiri di dalam memahamkan dan mengimplementasikan apa yang kita rumuskan ini. *Nah*, itu barangkali tidak perlu sekian lembaga yang memang itu bisa kontroversial ketika kita kaji, apakah ia memang melaksanakan kedaulatan rakyat atau tidak? Atau apakah dia sebetulnya tidak menjadi bagian dari produk yang lain itu juga akan menjadi masalah tersendiri.[281]

Ali Hardi Kiaidemak, juru bicara F-PPP, mengajukan tanggapan tentang kedaulatan yang seluruhnya tidak diserahkan kepada MPR sebagaimana yang telah disepakati. Berikut ini tanggapan tersebut.

> ...saya kira semua berpendapat kedaulatan rakyat itu tidak seluruhnya diserahkan pada MPR banyak juga teori tentang itu tetapi Pemilu perlu secara eksplisit kita sebutkan supaya bagaimana wujud implementasi daripada kedaulatan rakyat itu melalui Pemilu itu sendiri dan menghasilkan MPR. Bahwa tidak seluruhnya memang ada secara politik, secara hukum ada kajian mengenai pelimpahan kedaulatan rakyat itu kepada MPR tapi dengan mengurangkan sepenuhnya dari kita semua sepakat, sepenuhnya hilang saya kira bisa memberikan batasan sebab kalau tanpa ada kedaulatan rakyat kepada MPR, MPR kita lalu berbuat untuk siapa *gitu*?...[282]

Happy Bone Zulkarnaen, juru bicara F-PG, menyampaikan persetujuannya mengenai rumusan kedaulatan yang dilaksankan oleh MPR, akan tetapi perlu didahului dengan rumusan tentang apa yang dimaksud dengan MPR.

> Kemudian selanjutnya adalah tentang kedaulatan ada di tangan rakyat tadi disampaikan oleh Bapak Patrialis. Kedaulatan adalah di tangan rakyat dilaksanakan oleh MPR,

[281] *Ibid*., hlm. 69.

[282] *Ibid*., hlm. 71.

> setuju, tetapi kemudian Ayat (6)-nya dipersoalkan karena MPR. Kami menuliskan di sini atau menawarkan perlu dimasukkan MPR terdiri dari DPR, dan Dewan Utusan Daerah, kenapa demikian? Karena ini adalah merupakan konsekuensi logis dari dimunculkannya Ayat (5) di mana Ayat (5) dikatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR. Perlu ancang-ancang itu perlu pembukaan walaupun dalam bab selanjutnya bab-bab nanti itu akan dibicarakan secara lebih rinci lagi tentang MPR tadi itu tetapi sebagai introduksi dari bab selanjutnya itu maka perlu disampaikan di sini yang dimaksud dengan MPR itu apa? Yang kami maksudkan dengan MPR di sini adalah DPR dan Dewan Utusan Daerah.[283]

Selanjutnya, F-PDIP menyampaikan tanggapan melalui juru bicaranya Harjono, dengan menjelaskan bahwa usulan-usulan itu mempersempit pengertian kedaulatan rakyat, menjadi hanya terbatas pada tugas dan wewenang MPR. Padahal, pelaksanaan kedaulatan rakyat itu mempunyai pengertian yang sangat luas tidak terbatas pada tugas dan wewenang MPR saja, tetapi juga persoalan-persoalan lain, seperti aspek ekonomi, politik, dan aspek implementatif lainnya yang sangat luas bila dijabarkan. Berikut ini tanggapan F-PDIP.

> ...pelaksanaan kedaulatan rakyat ini adalah pelaksanaan kedaulatan yang sangat luas. Taruh saja persoalan hubungan dengan hutang luar negeri tadi saya sebutkan, membuat perjanjian internasional itu adalah juga melaksanakan kedaulatan. Persoalan-persoalan yang berhubungan dengan imigrasi itu juga persoalan-persoalan dengan kedaulatan, persoalan-persoalan juga dengan negara keamanan nasional itu juga pelaksanaan kedaulatan.
>
> Oleh karena itu, pelaksanaan kedaulatan rakyat mempunyai pengertian yang sangat luas di samping aspek politik juga ada aspek *implementative* yang lebih luas. Oleh karena itu, kami memandang bahwa karena begitu luasnya pelaksanaan kedaulatan rakyat itu maka pelaksanaan bagaimana? Segala sesuatu pelaksanaannya nanti adalah akan bisa kita lihat di dalam konfigurasinya Undang-Undang Dasar ini, mengatur tentang apa? Jadi tidak bisa kita sebutkan ini sajalah pelaksanaan kedaulatan rakyat,

[283] *Ibid*., hlm. 72-73.

> apalagi kalau dirujuk dalam MPR yang hanya tiga hal itu saja...[284]

Harjono juga menjelaskan usulan memasukkan kalimat "dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar". Menurut Harjono, rumusan tersebut berkaitan dengan konsep *distribution of power* sekaligus *checks and balances*. Berikut ini penjelasan tersebut.

> Oleh karena itu untuk menampung hal-hal seperti itulah, kami jelaskan bahwa kedaulatan rakyat adalah kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang dasar ini. Satu persoalan yang harus kita pertimbangkan adalah dengan kita pilihnya sistem Undang-Undang Dasar, maka kita sudah secara otomatis menganut adanya faham konstitualisme, faham konstitualisme adalah satu faham yang membatasi kewenangan-wenangan itu, ini yang juga ter-*implaid* dalam pengertian bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.
>
> Jadi dengan cara ini sebetulnya kami berpendapat bahwa tidak akan ada lagi penyebutan bahwa tentang lembaga tertinggi negara, tapi terdistribusikan dalam fungsi-fungsi dan di dalam konfigurasi fungsi-fungsi itulah kita akan berbicara tentang *distribution* sekaligus *checks and balances*. Ini yang kami pikirkan pada saat merumuskan Pasal 1 Ayat (3)...[285]

Rapat PAH I BP MPR Ke-33 pada 22 Mei 2000 dipimpin oleh Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf. Rapat melanjutkan agenda usulan fraksi tentang rumusan perubahan Bab II tentang MPR, yang memuat keanggotaan, persidangan, dan keputusan MPR. Slamet Effendy Yusuf dalam pengantar rapat menyampaikan sebagai berikut.

> Dengan demikian kita bisa melanjutkan pembahasan, yaitu kita akan membahas Bab II yang di dalam naskah Undang-Undang Dasar 1945 yang selama ini ada itu, Bab II adalah mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat yang di sana juga disebutkan sebagai Pasal 2. Isinya ada tiga ayat yang semua kita sudah tahu.

[284] *Ibid*., hlm. 73-74.

[285] *Ibid*., hlm. 74.

> Ayat yang pertama, adalah berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang."
>
> Ayat yang kedua, berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara". Dan yang ketiga, atau ayat yang ketiga berbunyi "segala keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak".
>
> Untuk melihat bagaimana perubahan yang dikehendaki oleh kita semua maka kami akan mempersilakan fraksi-fraksi untuk menyampaikan rumusan atau pendapat mengenai rumusan perubahan yang akan terjadi dan sebagaimana kesepakatan kita. Kita akan memulai dari fraksi-fraksi secara berurutan dan kalau yang pada pembahasan Bab I kita mempersilakan PDIP, kami akan mempersilakan fraksi terbesar kedua untuk menyampaikan pendapatnya yang pertama. Oleh karena itu kami persilakan dari Fraksi Partai Golkar untuk menyampaikan pendapatnya.[286]

F-PG yang mendapat kesempatan pertama melalui juru bicaranya, Theo L. Sambuaga mengharapkan agar MPR merupakan sistem perwakilan dua kamar sehingga penyelenggaraan kehidupan bernegara akan terselenggara lebih demokratis dan sistem *checks and balances* lebih terjamin. Berdasarkan hal tersebut, diusulkan rumusan menyangkut MPR yang dimasukkan pada Bab II tentang MPR, sebagai berikut.

> Bab II "Majelis Permusyawaratan Rakyat". Jadi ini usul perubahannya, kami tidak bacakan lagi *existing* yang ada dalam konstitusi, jadi Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasal 2 Ayat (1):
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Utusan Daerah yang anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum."
>
> Ayat (2):
>
> "MPR berkedudukan di ibukota negara".
>
> Ayat (3):

[286] *Ibid.,* hlm. 156.

"Susunan, kedudukan dan tata kerja MPR serta penyelenggaraan pemilihan umum diatur oleh Undang-undang."

Ayat (4):

"Segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak". Khusus untuk penetapan/perubahan Undang-Undang Dasar serta pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya ditetapkan berdasarkan 2/3 suara MPR."

Pasal 3 Ayat (1), "Tugas dan kewenangan MPR", meliputi:

a) Menetapkan Undang-Undang Dasar dan mengubah Undang-Undang Dasar.
b) Melantik Presiden dan Wakil Presiden.
c) Membahas dan memutuskan usul pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang diusulkan oleh DPR atau DUD.
d) Berfungsi sebagai Mahkamah Konstitusi apabila ada pengaduan bahwa suatu Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.
e) Mengangkat dan memberhentikan anggota dan Pimpinan Mahkamah Agung.[287]

Berbeda dengan F-PG, F-PPP melalui juru bicaranya Lukman Hakim Saifuddin mengemukakan usulan menyangkut MPR yang akan diajukan tidak harus berada pada Bab II. Berikut ini usulan F-PPP yang berkaitan dengan MPR.

Pertama, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota-anggota Dewan Utusan Daerah yang masing-masing dipilih melalui pemilihan umum yang diatur dengan Undang-undang.

Yang kedua, Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun dengan menyelenggarakan Sidang Umum, Sidang Tahunan dan sidang istimewa.

Yang ketiga, Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan Haluan Negara dalam Garis-garis Besarnya, menetapkan Presiden dan Wakil Presiden terpilih, menetapkan

[287] *Ibid*., hlm. 156-157.

pengangkatan dan pemberhentian anggota Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Pertimbangan Agung, dan menetapkan ketetapan-ketetapan lainnya.

Keempat, Majelis Permusyawaratan Rakyat menilai laporan pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Presiden serta meminta laporan pelaksanaan tugas Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Badan Pertimbangan Agung.

Kelima, Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Jadi di sini memiliki hak untuk *judicial review*.

Keenam, Majelis Permusyawaratan Rakyat membentuk Badan Pekerja untuk melaksanakan kewenangan tertentu menurut peraturan tata tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Ketujuh, Putusan Majelis Permusyawataran Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak, kecuali putusan perubahan Undang-Undang Dasar diambil dengan sekurang-kurangnya kehadiran 2/3 anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dan disetujui oleh 2/3 anggota yang hadir.

Kedelapan, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar, kecuali putusan perubahan Undang-Undang Dasar adalah setingkat dengan Undang-Undang Dasar. Jadi yang terakhir ini kami ingin tegaskan bahwa Tap MPR hakekatnya adalah peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar, kecuali putusan perubahan Undang-Undang Dasar itu yang merupakan setingkat dengan Undang-Undang Dasar itu sendiri, demikian delapan substansi yang berkaitan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang kami usulkan.[288]

Usulan F-Reformasi dikemukakan oleh juru bicaranya, A.M. Luthfi. F-Reformasi menyetujui jika MPR dijadikan dua badan, yaitu DPR dan Dewan Utusan Daerah yang semua anggotannya dipilih. Adapun mengenai kewenangan MPR, F-Reformasi mengatakan akan berkaitan dengan tata cara pemilihan Presiden. Berikut ini usulan F-Refomasi menyangkut MPR.

[288] *Ibid*., hlm. 158-159.

Pertama Pasal 2 Ayat (1):

"Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga tertinggi negara yang anggotanya terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota-anggota Dewan Utusan Daerah semuanya dipilih melalui pemilu yang diatur dengan undang-undang."

Kedua, "Susunan, kedudukan dan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dengan Tata Tertib MPR."

Ketiga, "Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat bersidang setiap saat sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun di Ibukota Negara."

Keempat, "Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak, paling sedikit 50% ditambah satu."

Pasal 3 Ayat (1):

"Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia."

Ayat (2):

"Majelis Permusyawaratan Rakyat mengesahkan dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara yang diusulkan oleh Presiden terpilih."

Ini kalau seumpamanya pemilihan Presidennya langsung.

Ayat (3):

"Majelis Permusyawaratan Rakyat mengangkat dan mengambil sumpah Presiden dan Wakil Presiden terpilih."

Ayat (4):

"Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden setiap saat bahkan dapat memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden melanggar sumpah dan janji, melanggar Garis-garis Besar Haluan Negara, memberi, dan menerima suap serta melakukan kejahatan-kejahatan moral."

Ayat (5):

"Majelis Permusyawaratan Rakyat mengangkat dan mengambil sumpah Pimpinan Mahkamah Agung, Dewan

Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Kejaksaan Agung dan Gubernur Bank Indonesia menurut peraturan yang ditetapkan dengan undang-undang."

Ayat (6):

"Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang meminta dan menilai Mahkamah Agung, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Kejaksaan Agung, dan Gubernur Bank Indonesia setiap saat bahkan dapat memberhentikan dalam masa jabatannya apabila melanggar sumpah dan janji, memberi dan menerima suap serta melakukan kejahatan dan kejahatan moral."[289]

F-PBB melalui juru bicaranya Hamdan Zoelva mengemukakan usulan mendudukkan MPR sebagai lembaga tinggi negara lainnya yang memiliki kewenangan tertentu dalam UUD yaitu menyangkut kekuasaan legislatif. Oleh karena itu judul bab diusulkan menjadi kekuasaan legislalif yang di dalamnya terdapat rumusan mengenai MPR. Adapun sistem yang diajukan adalah sistem bikameral sebagaimana juga dikemukakan oleh F-PG dan F-Reformasi, yaitu terdiri dari DPR dan Dewan Utusan Daerah.

Bab Kekuasaan Legislatif, bagian I Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasal 1 Ayat (1):

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Dewan Utusan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat."

Ayat (2):

"Majelis Permusyawaratan Rakyat bertugas menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan Presiden dan Wakil Presiden."

Ayat (3):

"Atas usulan DPR, MPR dapat memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden dalam hal Presiden atau Wakil Presiden benar-benar melanggar Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang lainnya."

Ayat (4):

"MPR dipimpin oleh seorang Ketua dan seorang Wakil ketua. Ketua DPR dan Ketua Dewan Utusan Daerah karena jabatannya menjabat sebagai Ketua dan Wakil

[289] *Ibid*., hlm. 159-160.

Ketua MPR."

Ayat (5):

"MPR bersidang setiap saat diperlukan untuk melaksanakan kewenangannya yang diatur dengan Undang-Undang Dasar ini."

Ayat (6):

"Susunan, kedudukan dan tata tertib diatur dalam Ketetapan MPR.[290]

Asnawi Latief dari F-PDU mengajukan usulan menyangkut keanggotaan, persidangan, hak-hak serta tugas dan wewenang MPR. Usulan tersebut belum sampai pada kesimpulan sistem apa yang dianut oleh MPR. Selengkapnya usulan tersebut sebagai berikut.

...judulnya tetap Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kemudian Ayat (1) mengalami perubahan sesuai dengan aspirasi dan pendapat kami di awal sidang PAH empat sampai lima bulan yang lalu, bahwa utusan golongan itu dihapus sehingga teks-nya berbunyi, saya singkat saja, "MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota-anggota Wakil daerah yang dipilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan oleh MPR". Jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat saya singkat MPR saja, tapi teksnya lengkap.

Kemudian pada Ayat (2) ini ada mengalami perubahan pada Ayat (2). Pasal 2 Ayat (2) itu hanya ada perubahan agak beda dengan yang sudah diamendemen dahulu bahwa MPR bersidang setahun sekali sekurang-kurangnya sekali dalam lima tahun yang diatur dalam peraturan Tata Tertib MPR. Jadi misalnya sidang lima tahun tidak salah kalau satu tahun itu mungkin terlalu cepat. Itu dibolehkan sekurang-kurangnya 5 tahun sekali dalam lima tahun. Kemudian pada Pasal 2 ini, fraksi kami membagi menjadi hak-hak MPR. Kemudian tugas dan wewenang jadi oleh karena itu mengalami perubahan pasal, sehingga ayat yang ada tiga ayat di Pasal 2 ini mengalami pemekaran sebagai berikut. Jadi Ayat (3) tetap tidak ada perubahan lalu ada tambahan ayat, pekerjaan sehari-hari MPR dilaksanakan oleh badan pekerja yang dipimpin oleh Ketua MPR.

Keputusan MPR mengenai perubahan Undang-Undang

[290] *Ibid*., hlm. 160-161.

Dasar dinamakan amendemen yang menggunakan nomor urut untuk setiap pokok amendemen. Keputusan lain disebut ketetapan. Enam, anggota MPR berhak mengajukan pertanyaan atau pendapat. Tujuh, anggota MPR tidak dapat dituntut karena pernyataan atau pendapat dalam sidang MPR. Delapan, MPR memutus dengan suara terbanyak. Sudah itu tadi, mungkin ada tambahan. Sembilan, anggota dan pimpinan MPR berhak atas honorarium atau konpensasi yang diatur dengan Undang-undang. Sepuluh, MPR dipimpin oleh seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua saja. Tidak seperti sekarang. Itu mubazir. Dipilih dari dan oleh anggota MPR.

Kemudian Pasal 3 mengalami perubahan sebagai berikut, MPR bertugas:

a. Menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.
b. Menetapkan Tap-tap MPR.
c. Menetapkan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan pemilu dan menetapkan pemberhentiannya.
d. Dengan mengamati usulan c ini fraksi Kami cenderung Presiden dan Wakil Presiden dalam satu paket dipilih langsung oleh rakyat.
e. Menetapkan pengangkatan dan pemberhentian lembaga-lembaga lain, lembaga-lembaga negara kami tidak menggunakan lagi lembaga tinggi dan tertinggi negara tetapi cukup lembaga negara antara lain Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi kami akan usulkan ada suatu badan baru untuk mengganti DPA, Jaksa Agung, BPK, dan Bank Indonesia.

Pasal 4, jadi ada tambahan Pasal Bab II ini Saudara Ketua:

a. MPR berwenang untuk mengadakan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar.
b. Meminta pertanggungjawaban Presiden.
c. Meminta pertanggungjawaban lembaga negara seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, BPK, BI dan Jaksa Agung.
d. Menafsirkan segala putusan MPR.

e. Mengadakan sidang istimewa antara lain jika Presiden dianggap melanggar haluan negara dalam melaksanakan kewajibannya.

Demikian Saudara Ketua dan fraksi Kami belum sampai pada apakah sistem ini bikameral atau unikameral, tapi masih bertumpu pada apa yang ada sekarang.[291]

F-PDKB melalui juru bicaranya Gregorius Seto Harianto mengajukan usul yang didasarkan pada prinsip *checks and balances* sehingga MPR merupakan lembaga negara pengemban kedaulatan rakyat. Selain itu, usulan juga didasarkan pada kemajemukan Indonesia dan potensi perpecahan yang sangat besar sehingga musyawarah pertemuan MPR perlu diperbanyak. Berikut ini usulan rumusan menyangkut MPR yang dilontarkan oleh F-PDKB.

Untuk jelasnya kami bacakan Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan Pasal 2 Ayat (1):

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang."

Ayat (2):

"Sidang Umum MPR diselenggarakan sedikitnya sekali dalam lima tahun."

Ayat (3):

"Sidang Tahunan MPR diselenggarakan guna menampung dinamika masyarakat."

Dan Ayat (4):

"Sidang Istimewa MPR diselenggarakan khusus meminta pertanggungjawaban Presiden sebelum habis masa jabatannya."

Sedangkan Ayat (5):

"Sidang-sidang MPR diselenggarakan di Ibukota negara."

Ayat (6) ini merupakan penyempurnaan dari ayat (3) sebelumnya:

"Segala keputusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak

[291] *Ibid*., hlm. 165-166.

baik secara aklamasi maupun melalui pemungutan suara."

Ayat ini kita sempurnakan karena jangan ada anggapan seolah-olah musyawarah yang menghasilkan aklamasi itu tidak demokratis jadi seolah-olah harus pemungutan suara.

Kemudian Pasal 3 berubah menjadi "MPR berwenang untuk:

1. Menetapkan untuk mengubah Undang-Undang Dasar.
2. Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara.
3. Menetapkan Presiden dan Wakil Presiden."[292]

Hendi Tjaswadi, juru bicara F-TNI/Polri, menyampaikan usulan rumusan pasal-pasal pada Bab II tentang MPR sebagai berikut.

...Pasal 2 Ayat (1) berbunyi sebagai berikut:

"MPR terdiri dari atas anggota DPR dan Utusan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum serta anggota TNI/ Polri yang diangkat menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang."

Ayat (2) tetap:

"MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibukota negara."

Ayat (3):

"Segala putusan MPR ditetapkan melalui musyawarah mufakat maupun dengan suara terbanyak melalui pemungutan suara."

Sedangkan Pasal 3, ada 2 (dua) substansi yaitu tugas dan wewenang MPR. Pasal 3 Ayat (1):

"MPR bertugas menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, menetapkan Presiden dan Wakil Presiden."

Ayat (2): MPR berwenang untuk:

a. Menetapkan Undang-Undang Dasar.
b. Mengubah Undang-Undang Dasar.
c. Meminta laporan pelaksanaan Garis-garis Besar

[292] *Ibid.*, hlm. 166-167.

Haluan Negara setiap tahun dari Presiden, Ketua Mahkamah Agung, Ketua Badan Pemeriksa Keuangan dan Ketua Dewan Pertimbangan Agung.

d. Menafsirkan segala putusan MPR.

e. Menyelenggarakan Sidang istimewa jika perlu dan atau bila Presiden dipandang melanggar hukum atau haluan negara yang dalam putusan tertingginya dianggap dapat memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya.

f. Memberhentikan Ketua Mahkamah Agung, Ketua Badan Pemeriksa Keuangan, dan Ketua Badan Pertimbangan Agung apabila dipandang melanggar hukum atau haluan negara yang dalam putusan tertingginya dianggap dapat memberhentikannya dalam masa jabatannya.[293]

Valina Singka Subekti, juru bicara F-UG, mengajukan usulan perubahan untuk Bab II dengan bertumpu pada pemikiran untuk menciptakan satu MPR yang benar-benar dapat merepresentasikan kedaulatan rakyat, menciptakan DPR yang benar-benar melaksanakan fungsinya secara optimal di dalam fungsi representasi, legislasi, dan kontrol. Selain itu bertumpu pada keinginan menegakkan prinsip-prinsip *checks and balances*. Berdasarkan hal tersebut, F-UG mengusulkan rumusan mengenai keanggotaan MPR dan alasannya sebagai berikut.

...Pasal 2 Ayat (1):

"MPR adalah lembaga tertinggi negara yang keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum menurut peraturan yang ditetapkan dengan Undang-undang."

Kenapa kami mengganti nama dari Utusan Daerah menjadi Dewan Perwakilan Daerah? Oleh karena utusan daerah itu tidak lagi dipilih oleh DPRD tingkat Provinsi tetapi dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. *Cuma* nanti akan diatur selanjutnya mengenai soal sistem pemilihan umum yang akan kita gunakan, apakah kita akan mengubah dari sistem proporsional, apakah mengubah ke sistem distrik?

[293] *Ibid*., hlm. 168-169.

> Karena hal ini berkaitan dengan soal keinginan kita untuk melakukan perubahan sistem pemilihan Presiden misalnya dari langsung menjadi tidak langsung. Apakah itu 2004, apakah itu 2009? Tapi yang pasti harus ada periode transisi untuk satu proses pengubahan yang sifatnya gradual. Jadi kita mesti menyiapkan sistemnya dahulu secara betul-betul masuk. Baru setelah itu kita melakukan suatu pengubahan yang fundamental. Jadi bunyinya demikian. Lalu kenapa kita tetap menyebut MPR sebagai lembaga tertinggi negara? Oleh karena badan ini menetapkan suatu wewenang yang sangat prinsip di dalam satu kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu MPR bertugas untuk menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar.
>
> Jadi kita masih menyebut namanya sebagai lembaga tertinggi negara *supreme law* menetapkan Undang-Undang Dasar Negara sebagai hukum tertinggi suatu negara. kemudian kedua, juga karena nantinya MPR menetapkan haluan negara, lalu juga memilih dan memberhentikan Presiden, mengangkat, dan memberhentikan pimpinan lembaga tinggi negara lainnya kecuali DPR.[294]

Untuk usulan mengenai persidangan, keputusan dan pelaksana tugas MPR serta alasannya, Valina Singka Subekti, juru bicara F-UG, mengusulkan sebagai berikut.

> Kemudian Pasal 2 Ayat (2) usulan kami yang baru adalah bahwa:
>
> "MPR bersidang sekali dalam setahun di Ibukota Negara untuk mendengar laporan kegiatan atas laporan tersebut serta menyetujui rencana kerja lembaga-lembaga tinggi tersebut untuk setahun berikutnya berdasarkan GBHN yang telah ditetapkan sebelumnya di dalam sidang lima tahunan MPR."
>
> Jadi kami di sini menganggap perlu adanya penegasan mengenai fungsi sidang tahunan, di samping fungsi sidang lima tahun yang sudah kita ketahui bersama.
>
> Lalu Pasal 2 Ayat (3) berbunyi:
>
> "Keputusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak, yaitu disetujui oleh lebih dari setengah jumlah anggota MPR."
>
> Kami juga merasa perlu untuk memberikan penegasan soal suara terbanyak itu adalah disetujui oleh setengah

[294] *Ibid*., hlm. 169-170.

jumlah anggota MPR, oleh karena apa? Oleh karena kalau itu hanya dikatakan ditetapkan dengan suara terbanyak dan itu hasilnya adalah setengah dari jumlah *plus* satu yang hadir artinya, menurut kami, itu tidak cukup untuk merepresentasikan aspek kedaulatan rakyat itu. Oleh karena yang akan kita putuskan itu adalah hal-hal yang fundamental yang berkaitan dengan kehidupan bernegara, karena itu memang harus ditegaskan 50% plus satu itu dari seluruh jumlah anggota MPR jadi bukan dari seluruh yang hadir pada waktu rapat tersebut.

Lalu Ayat (4) adalah:

"Bahwa untuk melaksanakan tugas MPR sehari-hari maka dibentuklah Badan Pekerja MPR."

Kami juga menganggap perlu untuk menaikkan tatib ini ke dalam konstitusi mengenai fungsi dan peran dari Badan Pekerja MPR yang sangat strategis. Oleh karena nanti dalam usulan kami selanjutnya adalah bahwa untuk meningkatkan efektivitas dari MPR maka nanti untuk memilih dan mengangkat pimpinan dari beberapa lembaga tinggi negara itu cukup melalui Badan Pekerja MPR.[295]

Adapun usulan menyangkut kewenangan MPR, Valina Singka Subekti, juru bicara F-UG, mengusulkan rumusan sebagai berikut.

Lalu kemudian Pasal 3, usulan kami adalah:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang:

1. Menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.
2. Menetapkan dan mengesahkan Garis-garis Besar Haluan Negara.
3. Memilih dan mengangkat secara bersama-sama Presiden dan Wakil Presiden."

...

Ayat (4):

"Dapat memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden atau Wakil Presiden melanggar Undang-Undang Dasar 1945, melanggar sumpah dan janji Presiden, melanggar GBHN dan

[295] *Ibid*., hlm. 170.

melakukan tindak pidana."

Ayat (5):

"Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Badan Pekerja MPR menetapkan pengangkatan, dan pemberhentian Pimpinan Lembaga Tinggi Negara yaitu, Mahkamah Agung, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, dan Jaksa Agung, kecuali DPR."[296]

Soetjipno, juru bicara F-PDIP, mengajukan usulan rumusan mengenai keanggotaan, persidangan, keputusan, dan kekuasaan MPR sebagai berikut.

Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasal 2 Ayat (1):

"Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah permusyawaratan bersama segenap anggota Dewan Perwakilan Rakyat bersama segenap anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka melaksanakan kekuasaannya."

Pasal 2 Ayat (2):

"Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibukota negara."

Pasal 2 Ayat (3):

"Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat. Jika musyawarah tidak mencapai mufakat maka putusan ditetapkan dengan suara yang terbanyak."

Pasal 3 Ayat (1):

"Majelis permusyawaratan rakyat mempunyai kekuasaan untuk:

1. Menyusun dan menetapkan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.
2. Memilih Presiden dan Wakil Presiden.
3. Menyusun dan menetapkan Garis Garis Besar Haluan Negara, untuk satu masa jabatan Presiden.
4. Meminta dan menilai laporan mengenai perilaku Presiden, berdasarkan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat.
5. Menetapkan pelaksanaan pemilihan umum.

[296] *Ibid*., hlm. 171.

6. Memberikan keputusan atas permasalahan yang timbul di antara lembaga-lembaga negara yang memerlukan keputusan.

Pasal 3 Ayat (2):

"Sidang-sidang Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat dipimpin oleh satu orang Ketua, dan satu orang Wakil Ketua yang bertugas hanya sebagai pimpinan sidang."

Pasal 3 Ayat (3):

"Ketua dan Wakil Ketua sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat masing-masing adalah Ketua Dewan Perwakilan Rakyat dan Ketua Dewan Perwakilan Daerah."

Pasal 3 Ayat (4):

"Pengaturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan ketentuan ini dilakukan dengan keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat."[297]

F-KB melalui juru bicaranya Yusuf Muhammad mengajukan usulan bab II MPR yang bertitik tolak dari bab sebelumnya. Usulan tersebut menyangkut susunan, persidangan, tugas dan wewenang MPR. Berikut ini usulannya.

...Kesepakatan yang telah kita lakukan pada Bab I tentu akan menjadi titik tolak dari bab berikutnya ini.

Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasal 2 Ayat (1):

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Kita menggunakan Dewan Perwakilan Daerah bukan utusan karena *taukil*, *taukil* itu artinya penyerahan hak dari rakyat kepada yang dipercaya.
2. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dipilih melalui pemilihan umum.
3. Susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah ditetapkan dengan Undang-undang.
4. Pemilihan Umum untuk memilih anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah ditetapkan dengan Undang-undang.

[297] *Ibid*., hlm. 172-173.

Saya kira penjelasan-penjelasannya saya mengikuti penjelasan dari teman-teman fraksi yang lain karena saya kira pada dasarnya sudah lama kita mendiskusikannya.

Yang kedua atau pasal berikutnya menyangkut Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun di ibukota negara. Adapun bentuk persidangan nanti kami sampaikan pada pasal terakhir. Yang berikutnya, segala menyangkut keputusan majelis, "Segala putusan majelis permusyawaratan rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak kecuali mengenai hal-hal yang diatur secara khusus dalam Undang-Undang Dasar ini."

Kami berikan penjelasan seperti itu karena ada pengambilan keputusan terhadap hal-hal khusus, misalnya jika terjadi pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden. Yang kedua jika terjadi perubahan Undang-Undang Dasar itu dalam pandangan kami termasuk hal-hal khusus yang perlu dalam sistem pengambilan keputusannya berbeda dengan keputusan-keputusan yang biasa, dalam tanda petik.

Pasal berikutnya tentang tugas dan wewenang:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat bertugas menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, menetapkan tidak harus menyusun.
3. Menetapkan Presiden dan Wakil Presiden juga dalam pengertian seperti yang pertama.
4. Menetapkan Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat di bawah Undang-Undang Dasar dalam sistem urutan perundang-undangan.

Yang terakhir Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang:

1. Mengubah Undang-Undang Dasar.
2. Meminta laporan pelaksanaan GBHN dan Ketetapan MPR lainnya dalam sidang tahunan.
3. Meminta pertanggungjawaban Presiden pada masa akhir jabatan dalam sidang umum.
4. Meminta pertanggungjawaban Presiden dalam sidang istimewa apabila Presiden nyata-nyata menyimpang dari Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara.

5. Memilih dan menetapkan Ketua Mahkamah Agung, Ketua Badan Pemeriksa Keuangan, dan Jaksa Agung.[298]

Setelah semua fraksi mengutarakan usulannya, Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf, menyampaikan alternatif usulan. Susunan MPR secara garis besar terbagi menjadi tiga varian, cara pengisiannya, serta pengambilan keputusan sebagai berikut.

...jadi susunan di MPR itu mengenai komposisi keanggotaan, jadi kalau kita bedakan ada tiga:

1. DPR dan Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Daerah.
2. anggota DPR dan anggota Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Daerah.
3. anggota DPR dan anggota Dewan Utusan Daerah dan TNI/Polri yang diangkat.

Itu ada tiga usul kalau kita mau kelompokan, kemudian yang kedua adalah berkaitan dengan mekanisme pengisian anggota. Sebagian besar anggota mengusulkan mekanismenya adalah melalui pemilihan umum dan hanya satu fraksi yang meminta selain pemilihan umum ada mekanisme pengangkatan, kemudian yang lain adalah berkaitan dengan fungsi ini sangat bervariasi jadi oleh karena itu saya kira kita masih ingat catatan kita masing-masing mengenai fungsi ini, jadi fungsi ini akan berkait juga dengan fungsi-fungsi lembaga yang lain, baik lembaga itu yang terkait dengan lembaga perwakilan maupun lembaga eksekutif maupun lembaga-lembaga lain, jadi oleh karena itu saya tidak akan merinci usul-usul fungsi ini.

Kemudian yang keempat adalah tata cara pengambilan keputusan, itu juga punya variasi yaitu pertama, usulan yang meminta agar keputusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak itu saja rumusannya. Kemudian yang kedua, dengan musyawarah kalau bisa, kalau tidak dengan suara terbanyak. Kemudian yang ketiga, terbanyak dengan pengertian 50% *plus* satu. Keempat, mufakat dan ada catatan ada pengambilan keputusan terhadap hal-hal khusus, katakanlah mengenai perubahan Undang-Undang Dasar itu banyak fraksi yang mengusulkan agar setidak-

[298] *Ibid*., hlm. 173-174.

> tidaknya ada 2/3 dari anggota MPR yang hadir dan 2/3 daripadanya menyetujui hal itu, atau ada varian ada usulan yang lain. Kemudian hal kelima, yang tadi diusulkan adalah mengenai Pimpinan MPR, itu juga tadi diusulkan saya tidak akan merinci.
>
> Tadi ada yang menyebutkan bahwa Pimpinan MPR itu hanya ada pada saat terjadi pada sidang dan itu dipegang pada pimpinan DPR sebagai Ketua dan Pimpinan Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Daerah sebagai Wakil Ketua dan ada yang menyampaikan fungsinya adalah Pimpinan Sidang bukan pimpinan yang bersifat permanen...[299]

Selanjutnya, fraksi dipersilakan menanggapi usulan rumusan fraksi-fraksi lain. Kesempatan pertama diberikan kepada F-PDIP dengan juru bicara Pataniari Siahaan. Pattaniari menanggapi dengan mengatakan bahwa MPR merupakan satu forum tertinggi dalam permusyawaratan yang unsurnya dari daerah dan rakyat. Mengenai persidangan MPR, Pataniari mengatakan fraksinya tidak berbeda dengan fraksi-fraksi lain. Kemudian mengenai pengambilan keputusan MPR, Pataniari menyampaikan agar melalui musyawarah kecuali tidak tercapai mufakat maka ditetapkan dengan suara terbanyak. Adapun mengenai kewenangan MPR, F-PDIP melalui Pattaniari menyatakan menyusun dan menetapkan UUD, menetapkan GBHN meskipun Presiden dipilih secara langsung. Mengenai usulan komposisi pimpinan MPR dan tidak dikatakannya MPR sebagai lembaga bikameral, fungsi MPR sebagai MK, Pattaniari menyampaikan tanggapan sebagai berikut.

> Berikutnya ada satu konsekuensi mengenai masalah bahwa MPR adalah forum bersama tertinggi, dengan sendirinya tadi kita katakan bahwa dia bukan lagi lembaga tetap tidak seperti sekarang dalam konteks ini otomatis tentu ada perangkat-perangkat MPR menjadi tidak sama dengan yang sekarang. *Nah,* kami berasumsi bahwa pimpinan MPR nanti adalah seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua yang artinya Ketua itu mungkin Ketua DPR-nya dan wakilnya utusan daerah di sini teman-teman ada yang mengusulkan utusan daerah ada yang mengusulkan perwakilan menurut kami.

[299] *Ibid*., hlm. 177-178.

> Kami lebih setuju dengan pengertian Dewan Perwakilan Daerah oleh karena memang mereka adalah Wakil dari daerah yang dipilih langsung oleh daerah tersebut. Jadi bukan sekedar utusan bukan *a mistery* dia, dia punya kekuasaan dan di sini juga dalam kaitan adalah dalam rangka mempertentukan Negara Kesatuan, sehingga Dewan Perwakilan Daerah bukanlah unsur daerah sebetulnya tapi merupakan satu bagian daripada konsep sistem politik nasional sebab kalau daerah dia masih punya yang namanya DPRD I, ada DPRD II.
>
> Jadi Perwakilan Daerah merupakan aspirasi daerah yang akan bekerja bersama DPR dan pemerintah dalam hal-hal nantinya itu yang menyangkut mungkin masalah APBN, mungkin masalah pengangkatan pejabat-pejabat tinggi yang tidak menyangkut secara politis. Ini kira-kira beberapa hal yang kami tanggapi terhadap usul teman-teman. Dengan demikian kami tidak mengusulkan bikameral karena sebetulnya bukan bikameral, jadi kami tak mengatakan lembaganya mungkin namanya Tap MPR yang anggotanya adalah anggota DPR dan anggota DPD dan dia tetap adalah bertugas hanya sebatas apa yang kita muat dalam Undang-Undang Dasar ini. Jadi tidak merupakan lembaga yang *super body* yang bisa membuat apapun tanpa ada tercantum dalam pasal ini.
>
> Dan saya pikir ini merupakan suatu konsekuensi negara hukum dan atas potongannya kami pikir. Jadi menanggapi masalah tadi tugas MPR yang kami tangkap tadi sekaligus merupakan Mahkamah Konstitusi mungkin kami menganggap Mahkamah Konstitusi seyogyanya adalah dibuat badan tersendiri bukan dalam MPR yang seperti ini.[300]

F-PG melalui juru bicaranya Theo L. Sambuaga, menanggapi status kelembagaan MPR. Menurut F-PG, MPR bukan lagi berfungsi sebagai lembaga tertinggi dan bukan merupakan suatu lembaga terstruktur secara tetap, serta tidak mempunyai fungsi legislasi karena fungsi tersebut dijalankan oleh lembaga yang terdapat di dalamnya, yaitu DPR dan DUD. Adapun mengenai pengambilan keputusan, kewenangan, dan susunan pimpinan MPR, F-PG melalui Theo L. Sambuaga

[300] *Ibid*., hlm. 179-182.

memberikan tanggapan sebagai berikut.

...Kami mengusulkan, sebagaimana yang tertera dalam apa yang ada sekarang di dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak dengan landasan berpikir bahwa setiap pengambilan keputusan selalu didahului oleh proses musyawarah untuk mufakat. Bahwa pengambilan keputusan itu harus dengan pengambilan suara di situ *lah* adalah mekanisme pengambilan keputusan tetapi proses menuju kepada pengambilan keputusan adalah melalui musyawarah dan mufakat.

Dan pengambilan keputusan apakah secara aklamasi apakah dengan suara terbanyak tetap didahului dengan proses musyawarah untuk mufakat, dan juga tetap sama terhormat baik diambil secara aklamasi maupun suara terbanyak.

Saudara Ketua dan Saudara-Saudara sekalian. Kita juga ingin melihat di sini bahwa karena Majelis Permusyawaratan Rakyat itu kita tempatkan sebagai *non permanent body* yang pelaksana sehari-hari adalah kedua badan yaitu perwakilan daerah dan utusan daerah maupun perwakilan rakyat, maka fungsi MPR benar-benar adalah fungsi yang diletakkan pada hal-hal yang sangat mendasar yaitu penetapan dan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mengambil keputusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden apabila berhalangan serta mengangkat Mahkamah Agung, anggota maupun pimpinannya, dan bertindak sebagai Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan apabila ada pengaduan satu Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Kami memang tidak sebagian menerima, ada beberapa usul yang lain, kami menyampaikan membuat Garis-garis Besar Haluan Negara. Kami tidak menempatkan ini dalam pemikiran kami, ini sangat terkait dengan usul kami nanti tentang Presiden di mana Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Jadi bukan dipilih secara langsung oleh MPR meskipun MPR itu adalah juga mewakili rakyat tapi dipilih secara langsung oleh rakyat karena di sini *lah* kami melihat bahwa akan semakin demokratis, semakin *legitimated* dipilih secara langsung oleh rakyat dan oleh karena itu kami karena terkait dengan hal tersebut kami tidak melihat perlunya lagi GBHN yang dilahirkan oleh MPR.

Presiden itu berpedoman di dalam menjalankan tugasnya termasuk programnya apabila menjadi Presiden terhadap

> Konstitusi dan undang-undang, oleh karena itu *lah* di dalam pasal sini salah satu juga ditetapkan bahwa apabila Presiden melanggar atau menyimpang Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang maka dia dapat diusulkan untuk diberhentikan apabila dinilai melanggar Undang-Undang Dasar atau Undang-undang, bukan lagi GBHN karena Konstitusi dan Undang-Undang ini akan menjadi patokan dari Presiden termasuk program yang akan disusun oleh Presiden termasuk yang dikampanyekan dan kemudian apabila menang akan melaksanakannya adalah harus berpedoman kepada konstitusi dan Undang-undang.
>
> Kemudian Saudara Ketua, mengenai pimpinan lembaga MPR dan bagaimana juga kalau diperlukan DPR, pimpinan DPR dan Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Daerah mengenai susunannya, jumlah anggotanya, tata kerjanya secara eksplisit kami sebutkan di sini diatur oleh Undang-Undang sebagaimana dengan pemilihan umumnya, sistemnya, pengaturannya juga itu diatur oleh undang-undang...[301]

F-PPP melalui juru bicaranya Zain Badjeber, mengemukakan tanggapan menyangkut status kelembagaan MPR, penyebutan Badan Pekerja MPR, persidangan dan jenis-jenisnya serta kewenangan MPR. Selengkapnya tanggapan tersebut sebagai berikut.

> Pertama, menurut kami, bahwa semua fraksi menyetujui ada MPR sebab satu kamar atau dua kamar belum tentu ketemu kamarnya. Kamarnya ada, sekarang ada kamar MPR. *Kan* hanya ada perbedaan di antara kita MPR itu lembaga tertinggi, mau disebut atau tidak, kami berpendapat tidak perlu disebut. Nanti dari kewenangan-kewenangannya itu akan nampak dengan sendirinya sehingga di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan kami sudah sebutkan bahwa Ketetapan MPR ada di bawah Undang-Undang Dasar. Kecuali kemudian nanti Undang-Undang ada di bawah. Jadi ada pemikiran apakah nantinya ada satu bab mengenai hukum dan penegakan hukum sehingga di situ ada tata urutan peraturan perundang-undangan dengan dasar menyederhanakan Tap-tap MPR, jangan terlalu banyak yang dihapal.
>
> Bahwa MPR *permanent body* atau tidak juga itu akan

[301] *Ibid*., hlm. 182-183.

nampak daripada wewenangnya. Misalnya dari Fraksi Golkar menganggap bukan *permanent body*. Lantas kalau memilih, mengangkat dan memberhentikan anggota MA itu apa tunggu lima tahun bersidang atau bagaimana? *Nah,*kami mengajukan mengapa menyebutkan ada badan pekerja secara khusus. Karena badan pekerja yang kami maksudkan tidak seperti yang sekarang ini saja menyiapkan rancangan-rancangan, melainkan badan pekerja harian seperti yang dikenal di masa KNIP, yang akan diberikan tugas-tugas oleh MPR melalui tata tertibnya. Jadi, misalnya hal-hal mengenai pengangkatan MA, BPK, dan sebagainya itu dapat didelegir ke badan pekerja tersebut. Mungkin komposisi badan pekerja tersebut kalau ada dua kamar maka tidak 90 misalnya 30 Dewan Utusan Daerah, 90 DPR-nya.

Oleh karena itu, kami banyak menyebutkan juga di dalam wewenang itu dan ketetapan-ketetapan lainnya maupun haluan negara dalam garis-garis besarnya, bahwa itu tidak berarti kami sudah menetapkan Presiden tidak dipilih langsung atau dipilih langsung, pokoknya MPR ini juga mengeluarkan garis-garis besar apakah dari program yang diajukan oleh Presiden melalui pemilihan langsung ataupun lain cara maupun hal-hal lainnya, jadi MPR ini banyak kerjaannya *lah*.

Kemudian masalah apakah dua kamar atau tidak. Usul kami dua kamar atau dua badan dengan tidak menutup permufakatan-permufakatan lainnya dari fraksi ini andai kata ada yang kurang sesuai masuk di kamar mana.

Kemudian apakah dipilih melalui pemilu, saya kira kita sepakat semua apakah Dewan Daerah ataupun apapun namanya atau DPR itu melalui pemilu sebaiknya kita tidak menyebutkan atau mengatur di sini pemilunya itu sistem apa. Biarlah itu kita serahkan ke Tap MPR atau ke Undang-Undang *toh* walaupun tidak, kita katakan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang misalnya, tidak berarti tidak boleh ada Tap MPR yang mengatur lagi perincian dari itu.

Misalnya, tidak berarti tidak boleh ada Tap MPR yang mengatur lagi perincian dari itu, dan jangan menghabiskan waktu dengan membicarakan sistem di dalam Pemilu ini. Karena nantinya Dewan Utusan Daerah kalau kita pilih per Provinsi, sementara DPR kita pilih per Kabupaten, mana sesungguhnya yang utusan daerah, apakah yang dipilih

Kabupaten atau yang dipilih per Provinsi dengan jatah terbatas. Jadi ini tidak akan habis kita bicarakan di dalam kesempatan ini, sebaiknya kita serahkan kepada Tap MPR ataupun kepada undang-undang.

Kemudian bersidang MPR sekali dalam lima tahun, saya kira tidak ada perbedaan. Hanya ada perbedaan dengan kami, kami tidak menyebutkan di ibukota negara, jadi *blank* saja, apakah tatib nantinya *ngatur* sidangnya utamanya di ibukota negara dan juga bisa saat tertentu kalau ibukota negara tidak mampu menampung sidang ini karena sesuatu sebab bisa pindah ke Bandung misalnya. Jadi jangan diikat, nanti tata tertibnya yang *ngatur*. Bahwa pada prinsipnya di ibukota negara dan dalam hal-hal tertentu dapat di luar ibukota negara, andaikata MPR harus bersidang, harus memutuskan MPR yang di sini diduduki orang kita bersidang di luar Jakarta.

Kemudian mengenai jenis-jenis sidang, kami belum menguraikan apa tugas sidang umum, apa tugas sidang tahunan, apa tugas sidang istimewa. Hanya saja MPR itu mengenal tiga jenis sidang, ini bisa di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar bisa juga di dalam tata tertib.

Kemudian menetapkan Undang-Undang Dasar. Ada dua yang mau menetapkan Undang-Undang Dasar dan mengubah dan yang mau mengubah saja. Dan kami mengajukan mengubah dan menetapkan. Artinya dari hasil perubahan ini kita tetapkan karena jadi hampir seperti dari F-PDI tadi, F-PDIP. Bahwa kita sudah mengubah Undang-Undang Dasar pertama, Perubahan Pertama. Artinya soal menetapkan itu sudah selesai kita anggap apakah itu secara *steelsweagen*, kalau meminjam bahasanya Pak Tjipno ataukah kita karena *ijma sukuti* kalau meminjam bahasanya Pak Jusuf Muhammad. Pokoknya tidak ada lagi permasalahan menetapkan, yang ada mengubah dan menetapkan. Hasil perubahan tersebut dan hasil perubahan itu tidak saja diambil 2/3 suara saja dari yang hadir tetapi memerlukan kehadiran 2/3 anggota dan 2/3 dari yang hadir. Kalau Pasal 37 Ayat (2) itu hanya memerlukan 2/3 suara dari yang hadir, apakah yang hadir itu 50% tambah satu tidak ada masalah, tetapi kami memasalahkan itu harus 2/3 dari yang hadir. Kemudian mengenai putusan, ada putusan suara terbanyak, itu saya kira tidak ada perbedaan hanya Reformasi mengatakan kalau terbanyak itu 50%

> tambah satu kalau kami mengatakan yang terbanyak bisa juga begitu, sehingga dengan terbanyak yang tertentu tadi, yaitu menyangkut perubahan dan di luar perubahan Undang-Undang Dasar untuk hal-hal tertentu.
>
> Kemudian mengenai wewenang saya kira tidak banyak perubahan. Hanya ada satu penegasan kami yang mengatakan "Menetapkan Presiden Wapres terpilih", apakah dipilih langsung atau tidak langsung perlu ada penetapan. Kami belum berbicara soal langsung atau tidak langsung di dalam bab ini. Pokoknya MPR itu mempunyai wewenang menetapkan Presiden terpilih, terpilihnya oleh langsung atau tidak langsung pokoknya masuk ke MPR dulu untuk ditetapkan. Kemudian kami tidak mengatakan berwenang memilih dan memberhentikan Pimpinan lembaga-lembaga negara lainnya, tetapi mengangkat dan memberhentikan anggota, biarlah Pimpinan itu diserahkan kepada anggota dari lembaga-lembaga masing-masing...[302]

Syarief M. Alaydrus, juru bicara F-KB, menyampaikan tanggapan fraksinya yang lebih menyetujui penggunaan istilah Wakil untuk DPD, kata menetapkan di dalam kewenangan MPR serta bentuk dan fungsi sidang MPR. Berikut ini tanggapan tersebut.

> Yang Pertama kami merasa bersyukur bahwa dari *floor* ada kecenderungan kesepakatan untuk menempatkan dan menjadikan MPR sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang keanggotaannya dipilih melalui mekanisme pemilu. Nampaknya kecenderungan kesepakatan ini cukup mewarnai ajuan-ajuan yang disampaikan oleh fraksi-fraksi. Kemudian yang lainnya berkenaan dengan keanggotaan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah), sebagaimana tadi ditanyakan tadi kawan dari PDI Perjuangan. Kami cenderung menggunakan istilah Wakil untuk Dewan Perwakilan Daerah, sebab dengan penggunaan ini tercermin konsistensi bahwa keanggotaan mereka dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung melalaui pemilu artinya DPR mewakili perorangan, mewakili populasi, mewakili penduduk dan Dewan Perwakilan Daerah mewakili wilayah, dalam hal ini wilayah yang kami maksudkan ialah Provinsi, yang lebih jauh kata Wakil tentunya mempunyai konotasi hukum sangat

[302] *Ibid*., hlm. 183-185.

berbeda dengan pengertian utusan atau dalam hal ini antara risalah dan *wakalah*. Wakil dan utusan, risalah, ada perbedaan berkenaan dengan konotasi.

Adapun berkenaan usulan dari kawan Fraksi Utusan Golongan mengenai upaya pengefektifan secara maksimal Dewan Perwakilan Daerah tentu saja kami memohon penjelasan lebih jauh terutama berkenaan dengan fungsinya. Apakah hal ini tidak menyebabkan tumpang tindih antara DPR dan DPD yang lebih jauh dalam hal ini masa transisi tentunya tidak hanya sekedar satu dua pemilu, kami kuatir DPD ini pada akhirnya mempunyai konotasi Dewan Perwakilan Daerah.

Kemudian istilah yang kami pergunakan dalam mekanisme pengambilan keputusan, menetapkan sebagaimana yang tadi dipertanyakan oleh F-PDI dalam menetapkan Presiden dan GBHN yang kami ajukan bisa berarti memilih atau menetapkan, menyusun atau menetapkan dan juga bisa berarti hanya sekedar menetapkan saja, ini akan bergantung kepada sistem pemilihan Presiden yang akan dipilih nanti. Lebih jauh kami sepakat apa yang diusulkan oleh F-Golkar, bahwa pembicaraan ini tidak terlalu elaboratif. Kita sadar konstitusi merupakan hukum dasar yang kontensinya adalah kaidah-kaidah yang mengatur tugas dan kewenangan lembaga-lembaga negara. Oleh karena itu elaborasi terhadap ketentuan-ketentuan dalam konstitusi dapat dilakukan dalam peraturan perundangan yang lebih rendah.

Kemudian yang berkenaan dengan bentuk dan fungsi persidangan, kami sepakat Sidang tahunan adalah sidang yang diadakan sekali dalam setahun untuk mendengarkan laporan Presiden tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar dan GBHN. Sidang istimewa adalah sidang untuk meminta pertanggungjawaban Presiden jika Presiden nyata-nyata melanggar Undang-Undang Dasar dan GBHN. Kami tadi mendengar ada beberapa istilah dianggap sidang umum adalah sidang yang diadakan untuk menetapkan sepakat kami perubahan Undang-Undang Dasar dan GBHN meminta laporan pertanggungjawaban Presiden tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar diakhir masa jabatan, menetapkan Presiden dan Wakil Presiden yang baru untuk masa jabatan berikutnya...[303]

[303] *Ibid*., hlm. 185-186.

F-Reformasi dengan juru bicaranya Patrialis Akbar menyampaikan tanggapan dengan memberikan alasan-alasan mengapa MPR disebut sebagai lembaga tertinggi.

> Yang Pertama bahwa kami ingin memberikan suatu ketegasan kepada MPR bahwa sesungguhnya MPR betul sebagai lembaga tertinggi dari semua lembaga-lembaga yang ada di dalam penyelenggaraan Pemerintahan ini. Kenapa demikian? Karena selama ini kita dan masyarakat memang sudah mengakui MPR sebagai lembaga tertinggi hanya dari fungsi-fungsi yang dilakukan selama ini. Akan tetapi secara yuridis formal itu belum mendapatkan. Kita belum mendapatkan, melihat adanya suatu pengakuan secara resmi bahwa MPR adalah sebagai lembaga tertinggi.
>
> Hal lain yang menjadi alasan adalah bahwa dengan penyebutan lembaga tertinggi negara, maka dengan sendirinya wakil-wakil rakyat yang dipilih rakyat secara langsung yang menempati MPR sebagai suatu lembaga itu betul-betul diakui keberadaannya di mana wakil-wakil rakyat itu adalah merupakan representasi dari mewakil masyarakat Indonesia secara keseluruhan terutama bagi mereka yang mempunyai hak memilih. Alasan lain adalah dengan adanya pengakuan MPR sebagai lembaga tertinggi maka MPR juga diberikan kewenangan hak dan kewenangan untuk melakukan kontrol terhadap seluruh lembaga-lembaga tinggi negara...[304]

Mengenai persidangan MPR, Patrialis Akbar menyampaikan tanggapan fraksinya yakni MPR dapat bersidang setiap saat di ibukota negara. Adapun mengenai pengambilan keputusannya, apabila tidak dicapai musyawarah mufakat maka perlu dipertegas dengan mekanisme suara terbanyak paling banyak 50% ditambah satu.

> Kemudian mengenai, kenapa MPR dapat bersidang setiap saat kami mengusulkan selama ini memang kita rasakan betul bahwa justru yang dipergunakan oleh MPR untuk bersidang adalah tenggang waktu yang ditentukan minimal, sehingga apa yang terjadi adalah bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi, sebagai pemegang kedaulatan tertinggi tidak bisa melaksanakan kontrolnya setiap saat karena tidak

[304] *Ibid*., hlm. 187.

ditegaskan. Oleh karena itu ke depan karena memang MPR berada di seluruh lembaga-lembaga tinggi negara maka dia diberikan kewenangan untuk bersidang setiap saat, tentunya dengan mekanisme yang kita sepakati dalam tata tertib ke depan. Jadi bisa setiap saat dia melakukan sidang, tapi sekurang-kurangnya bersidang satu kali di ibukota negara. Kami tidak lagi membedakan ada yang namanya sidang umum, ada yang namanya sidang istimewa dan ada yang namanya sidang tahunan, tapi pada prinsipnya MPR dapat melakukan sidang setiap saat.

Kemudian tentang masalah pengambilan suara di dalam Ayat (4) Pasal 2 kami menyatakan bahwa segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak paling sedikit 50% ditambah satu. Kenapa hal ini ditegaskan? Kami menjunjung tinggi sesungguhnya apabila satu keputusan itu harus dilaksanakan terlebih dahulu secara musyawarah mufakat, tetapi kalau kondisi itu berlanjut-lanjut dan ternyata tidak memungkinkan, maka secara tegas kami mengambil jalan pintas agar tidak berlarut-larut masalah yang kita bicarakan, maka haruslah segera menuju pada satu prinsip bahwa haruslah ditetapkan suara terbanyak paling sedikit 50% ditambah satu, karena itu merupakan bagian dari demokrasi.[305]

Patrialis juga menyampaikan tanggapan fraksinya tentang GBHN yang dikatakan harus disahkan oleh MPR. Menurut F-Reformasi, MPR juga mempunyai kewenangan menilai pertanggungjawaban semua lembaga tinggi negara termasuk dalam hal *impeachment* yang tidak hanya kepada Presiden.

...MPR mengesahkan Garis-garis Besar Haluan Negara yang diusulkan oleh Presiden. *Nah,* di sini kami membuka satu wacana terhadap kemungkinan pemilihan Presiden ke depan secara langsung tetapi dengan sistem yang akan kita bicarakan, sistem yang kami usulkan sementara itu nanti akan kami bicarakan pada masalah pembicaraan mengenai Presiden dengan dua tahapan, maka dengan sendirinya calon Presiden yang akan ikut bersanding di dalam pemilihan umum ini dia terlebih dahulu menyiapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. *Nah,* Garis-garis Besar Haluan Negara yang disusun oleh calon Presiden ini juga harus disahkan oleh MPR sebagai satu GBHN yang dapat

[305] *Ibid*., hlm. 187-188.

dijadikan dasar di dalam melaksanakan pemerintahan. Dengan demikian, dengan pengesahan oleh MPR maka MPR pun mempunyai kewenangan kontrol terhadap pelaksanaan GBHN yang sudah disahkan tadi. Kemudian meskipun pemilihan Presiden secara langsung maka MPR juga diberi kewenangan untuk mengangkat dan mengambil sumpah Presiden dan Wakil Presiden terpillih. Jadi MPR pun memiliki otoriti terhadap Presiden terpilih.

Kemudian di Pasal 3 Ayat (4), MPR memang dapat menilai semua pertangungjawaban lembaga-lembaga tinggi negara termasuk di sini berkaitan dengan masalah-masalah yang berkenaan dengan melanggar sumpah atau janji. Kalau melanggar GBHN sudah jelas, melanggar Undang-Undang Dasar juga sudah jelas tapi di sini termasuk melanggar sumpah atau janji kemudian memberi dan menerima suap serta melakukan kejahatan pidana atau moral atau perbuatan-perbuatan melanggar hukum, maka ini adalah sebagai satu lembaga pemakzulan yang dikenal di luar negeri dengan *impeachment*. Jadi di sini kita kaitkan dengan kemungkinan bersidang MPR-nya setiap saat kalau memang terjadi pemakzulan, MPR menganggap seperti itu maka MPR bisa saja melakukan sidangnya untuk minta pertanggungjawaban Presiden.

Yang terakhir adalah bahwa MPR itu dapat mengangkat dan mengambil sumpah Pimpinan Mahkamah Agung, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Kejaksaan Agung, dan Gubernur Bank Indonesia sehingga kemandirian masing-masing lembaga itu betul-betul bisa terjamin. Jadi Presiden sebagai Kepala Pemerintahan maupun sebagai Kepala Negara tidak lagi mempunyai otoriti langsung kepada semua lembaga-lembaga tinggi negara sehingga pekerjaan-pekerjaan mereka dapat dilaksanakan murni oleh masing-masing lembaga tinggi negara. Demikian juga bahwa ternyata pemakzulan itu tidak hanya digunakan MPR kepada Presiden saja tetapi berlaku juga kepada seluruh lembaga tinggi negara yang sudah kami sebutkan tadi.[306]

Hamdan Zoelva sebagai juru bicara F-PBB memberikan tanggapan mengenai kedudukan dan kewenangan MPR. Hamdan menyampaikan bahwa MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Adapun mengenai kewenangan MPR, Hamdan

[306] *Ibid*., hlm. 188-189.

menyampaikan fraksinya setuju dengan usulan fraksi-fraksi lainnya, yakni menetapkan dan mengubah UUD, menetapkan Presiden dan Wakil Presiden, dan memutus diterima atau tidaknya suatu RUU yang menimbulkan sengketa di antara DPR, DUD dan Presiden. Untuk kewenangan menetapkan GBHN, Hamdan mengatakan tidak perlu apabila Presiden dipilih secara langsung.

> Pertama-tama kami ingin menanggapi masalah kedudukan MPR bahwa sebagaimana yang kami sampaikan tadi bahwa lembaga negara MPR ini tidak lagi ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara yang merupakan sumber kekuasaan dari lembaga-lembaga tinggi negara yang lainnya. Walaupun demikian kami harus mengakui bahwa MPR ini adalah lembaga yang amat penting dalam sistem tata negara kita yang memiliki kewenangan dan kekuasaan yang sangat strategis di negara kita sesuai dengan fungsi-fungsinya yang teramat penting dalam memutuskan masalah-masalah kenegaraan.
>
> Kedua, mengenai kewenangan MPR kami setuju bahwa seperti yang disampaikan oleh fraksi-fraksi lain. Yang pertama menetapkan Undang-Undang Dasar dan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar. Kemudian menetapkan Presiden dan Wakil Presiden sama dengan F-PPP tadi bahwa kami hanya menentukan, menetapkan Presiden dan Wapres walaupun dalam rancangan kami tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung. Oleh karena itu MPR hanya menetapkan dan melantiknya.
>
> Kemudian mengenai kewenangan menetapkan GBHN, menurut fraksi kami perlu dikaitkan dengan tata cara pemilihan Presiden. Dalam rumusan mengenai pemilihan Presiden diasumsikan bahwa Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat. Karena dipilih langsung maka logikanya tidak perlu lagi MPR menetapkan GBHN dan Presiden-lah yang menentukan programmnya sendiri. Itulah latar belakang pemikiran kami. Kemudian MPR juga berwenang memutuskan dalam tingkat yang terakhir diterima atau tidaknya suatu RUU yang menjadi sengketa antar DPR dan Dewan Utusan Daerah dengan Presiden atau sebaliknya

antara DPR dan Presiden dengan DUD.[307]

Mengenai pengangkatan lembaga-lembaga tinggi negara, Hamdan Zoelva sebagai juru bicara F-PBB memberikan tanggapan bahwa cukuplah Presiden yang melakukannya setelah disetujui oleh DPR, kecuali ada perbedaan di antara keduannya. Sedangkan mengenai waktu persidangan dan keputusannya, Hamdan menyampaikan bahwa menurut fraksinya tidak perlu diatur dan setuju dengan suara terbanyak yang berarti 50% plus satu.

> Kemudian yang kelima, pengangkatan lembaga tinggi yang lain cukuplah dilakukan oleh Presiden sebagai Kepala Negara setelah disetujui oleh DPR seperti halnya yang berlaku selama ini. Menurut kami berdasarkan filosofi pemikiran itu karena menimbulkan problem jika MPR yang menentukan jabatan-jabatan itu apalagi hanya oleh Badan Pekerja MPR, dengan latar belakang pemikiran bahwa MPR bukanlah satu lembaga tinggi negara yang menjadi sumber kekuasaan dari lembaga-lembaga negara yang lain. Menurut hemat kami adalah lebih tepat jika tidak ada kesepahaman atau terjadi perbedaan pendapat antar DPR dengan Presiden maka MPR-lah yang melakukan kata putus terakhir mengenai pengangkatan lembaga-lembaga tinggi negara itu. Saya sedikit memberikan contoh kalau misalnya Presiden sudah mengusulkan satu nama dan ngotot untuk menggolkan nama itu dan tidak disetujui oleh DPR maka putusan terakhirnya oleh MPR. Kalau memang itu menjadi jalan keluar kita bersama. Kemudian kami belum memahami betul apa yang diusulkan F-PG. Jika MPR sekaligus menjadi Mahkamah Konstitusi karena menurut hemat kami MPR adalah satu lembaga politik. Kami mengusulkan agar Mahkamah Konstitusi ini dibentuk khusus sebagai sebuah lembaga tersendiri yang anggota-anggotanya dipilih dari ahli hukum dan para politisi senior agar dia lebih independen dan memahami ilmu hukum. Kemudian mengenai keanggotaan MPR, kami berpendapat bahwa dan sebagian besar juga disampaikan oleh fraksi-fraksi yang lain, MPR terdiri dari DPR dan DUD. Masalah apakah istilah DUD atau DPD yang akan dipakai tidak ada persoalan bagi kami yang mana dari kedua istilah itu

[307] *Ibid*., hlm. 189.

yang lebih tepat ditinjau dari sudut bahasa dan disesuaikan dengan subtansi kita inginkan bersama.

Kemudian masalah sidang. Oleh karena kewenangan MPR ini jelas dalam Undang-Undang Dasar maka waktu persidangan tidak perlu diatur berapa kali dalam waktu tertentu, cukuplah kita atur setiap saat diperlukan untuk menjalankan fungsi-fungsinya sesuai dengan Undang-Undang Dasar ini. Lagi pula anggota MPR adalah terdiri dari anggota DPR dan DUD yang selalu *stand by* di ibukota negara. Pengaturan sidang ini tidak perlu lagi karena MPR ini harus bersidang karena kewajiban-kewajiban konstitusionalnya, kalau boleh kami istilahkan Sidang MPR ini adalah hanya menyelesaikan *on call season*. Jadi sesuai dengan melaksanakan fungsinya.

Kemudian masalah pengambilan keputusan kami setuju bahwa sebagai ketentuan umum pengambilan keputusan MPR didasarkan pada suara terbanyak dalam arti 50% tambah satu dari anggota.[308]

Tanggapan bahwa MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara juga disampaikan oleh Asnawi Latief, juru bicara F-PDU. Selain itu, Asnawi juga menanggapi tentang penamaan utusan daerah dan pengambilan keputusan MPR. Berikut ini tanggapan tersebut.

...kami menganggap bahwa MPR itu tidak lagi berpredikat sebagai lembaga tertinggi, sebab tidak dikenal oleh Undang-Undang Dasar, tetapi wewenangnya tetap tertinggi/*supreme*. Oleh karena itu bertolak dari sisi pemikiran ini maka di dalam usulan-usulan wewenangnya tertinggi di antara lembaga-lembaga yang ada...

....mengenai keanggotaanya sebagaimana kami usulkan apakah namanya utusan daerah, atau perwakilan daerah buat kami tidak ada masalah, kalau dipertentangkan utusan itu lebih rendah dari perwakilan itu juga tidak benar. Utusan itu Bahasa Arab-nya, Rasul lebih tinggi. Jadi itu soal membela tinggi-tinggian tapi bagi kami tidak masalah apa namanya pokoknya itu utusan daerah. Kenapa karena utusan daerah mewakili wilayahnya atau ruang sedangkan DPR mewakili rakyat keseluruhan. Oleh karena itu jalan pikiran fraksi kami, nanti itu tidak ada lagi perimbangan antara Jawa dan luar Jawa sama harga

[308] *Ibid*., hlm. 189-190.

> satu kursi DPR itu, oleh karena itu kewajiban partai-partai ini melakukan transmigrasi orang Jawa ke luar Jawa, lalu mengenai keputusan bahwa mufakat itu tidak ada dalam Undang-Undang Dasar 1945, Sila keempat adalah Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan. Itu salah kaprah yang harusnya kita hilangkan bahwa musyawarah itu bahasa Arab, mufakat itu kesepakatan, setiap musyawarah mencari kesepakatan. Kesepakatan itu bisa aklamasi, bisa *voting*. Dua-duanya sepakat, jangan diartikan kalau musyawarah-mufakat itu mesti bulat, itu tidak benar, itu produk Orde Baru. Oleh karena itu *benjol-benjol* tidak apa-apa kalau memang itu kesepakatan kita. Itu usul dari PDI, mohon maaf kami tidak terpaku kepada musyawarah mufakat tetap diambil dengan suara terbanyak, soal terbanyak itu bisa mutlak bisa aklamasi....[309]

Gregorius Seto Harianto, juru bicara F-PDKB, memberikan tanggapan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD. Jadi anggota DPR dan DPD bukan lembaga DPR dan DPD.

> Yang Pertama kami berpendapat bahwa MPR itu terdiri atas anggota DPR dan DPD. Jadi bukan lembaga DPR dan DPD karena kalau terdiri dari DPR dan DPD itu artinya DPR harus rapat dulu, DPD rapat dulu, baru nanti mengambil keputusan dan Ketetapan MPR, tapi anggota-anggota. Konsekuensi dari itu maka kehadiran MPR kalau memang anggota-anggota itu berkumpul. Karena itu saya mendukung bahwa MPR ini memang ada ketika dia mau menjalankan tugas-tugas atau wewenang yang memang kita tetapkan di Konstitusi. Dia bukan lembaga yang setiap saat ada lalu dipertentangkan dengan DPR karena yang dipilih dalam pemilu adalah anggota DPR dan bukan anggota MPR. Sehingga dengan demikian saya juga tidak sepakat kalau MPR mempunyai hak untuk membuat undang-undang, karena yang membuat Undang-Undang adalah tetap DPR sesuai dengan Pasal 20...[310]

Tentang wewenang MPR, F-PDKB berpendapat tidak perlu diatur secara rinci dalam konstitusi apalagi masalah honorarium. Gregorius Seto Harianto juga mengklarifikasi bahwa fungsi dan wewenang MPR memang paling tinggi, tetapi

[309] *Ibid*., hlm. 190-191.

[310] *Ibid*., hlm. 192.

tidak berarti bahwa MPR lembaga yang paling tinggi. Berikut ini tanggapan F-PDKB.

> ...kami berpendapat bahwa wewenang MPR di dalam Undang-Undang Dasar ini tidak perlu dirinci baik pada wewenang anggota MPR apalagi soal honorarium. Mungkin cukup diatur di dalam Undang-Undang tentang susunan, kedudukan yang mungkin lebih rinci tetapi yang di Undang-Undang Dasar cukup pokok-pokok saja. Juga di dalam kerangka ini perlu menekankan bahwa kehadiran MPR ini karena dia sesuai dengan tugas yang diembannya sangat mungkin tugas yang diembannya paling tinggi tetapi bukan lembaga tertinggi, tapi dengan demikian maka juga dia bisa membantu menciptakan stabilitas bukan mengganggu stabilitas karena bagaimana pun stabilitas semua pembangunan kita tidak jalan demikian pula dengan forum khusus baik itu menyangkut perubahan Undang-Undang Dasar maupun dalam rangka meminta pertanggungjawaban Presiden, kami mengusulkan bahwa forum khusus ini sebaiknya diatur saja di dalam pasal khusus. Jadi pasal tentang perubahan di situ *lah* dituangkan pasal tentang Presiden mungkin nanti ada forum khusus itu kita atur lagi.[311]

F-TNI/Polri melalui juru bicaranya, Hendi Tjaswadi, memberi tanggapan dengan mengusulkan TNI/Polri juga dapat masuk MPR bila diangkat melalui jalur Utusan Daerah. Kemudian mengenai kedudukan MPR, menurut F-TNI/Polri merupakan lembaga yang permanen meskipun sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Hendi juga menyampaikan tanggapan fraksinya tentang pengambilan keputusan MPR. Tanggapan-tanggapan tersebut sebagai berikut.

> ...komposisi dari MPR tetap DPR dan Utusan Daerah. Jadi meluruskan tadi yang disampaikan oleh Pimpinan, di sana dikatakan Dewan Utusan Daerah, kami tetap menyampaikan Utusan Daerah yang dipilih dan TNI/Polri yang diangkat.
>
> Kemudian mengenai yang lain kami melihat bahwa ada fraksi yang mengatakan bahwa MPR itu merupakan *non permanent body*, kami kurang sependapat karena menurut kami bahwa MPR itu *permanent body* karena

[311] *Ibid*., hlm. 192-193.

> wewenang dan tugasnya demikian tinggi. Kemudian kalau menurut pengertian kami *non permanent body* itu kadang-kadang ada, kadang-kadang tidak ada. Jadi yang kasihan anggotanya dapat gaji, kadang-kadang tidak. Jadi saya kira kurang tepat karena siapa yang menyatakan ini sekarang ada lalu sekarang tidak ada. Ini harus ada lembaga yang tinggi lagi karena menyatakan ada dan tidak adanya. Oleh karena itu kami berpendapat bahwa MPR *permanent body*, jadi tidak ada yang *non permanent body*. Kemudian mengenai putusan MPR sesuai Pembukaan alinea keempat kami setuju melalui musyawarah mufakat dan maupun melalui suara terbanyak melalui suara terbanyak melalui pemungutan suara. Kemudian mengingat bahwa MPR bukan lagi lembaga tertinggi dalam Undang-Undang Dasar ini ada pasal yang menetapkan bahwa mengubah bentuk negara, wilayah, dasar negara harus mayoritas mutlak dari rakyat Indonesia dan ini saya kira sesuai dengan sebelumnya, karena kedaulatan ada di tangan rakyat...[312]

Soedijarto, juru bicara F-UG, memberikan tanggapan mengenai kedudukan dan sifat lembaga MPR. Soedijarto mengatakan tidak perlu malu menyebutkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sedangkan mengenai sifat lembaga MPR, harus bersifat permanen dalam rangka menjalankan kewenangannya.

> ...mengenai pencantuman MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sebenarnya ingin menuliskan apa yang sesungguhnya terjadi. Bahwa di republik ini ada banyak lembaga negara yang secara hierarki ada yang biasa, ada yang tinggi, dan ada yang tertinggi yaitu lembaga yang kekuasaannya menentukan perjalanan republik ini adalah MPR yaitu yang tertinggi dan di bawahnya ada pengadilan lembaga negara, jadi mengapa kita malu berdirinya lembaga tertinggi negara.
>
> Kemudian yang kedua mengenai apakah itu berwujud permanen atau tidak sebenarnya ada kontradiksi kawan-kawan fraksi yang mengusulkan wewenang-wewenang yang hanya dapat dijalankan kalau itu ada lembaga yang tetap, karena itu Fraksi Utusan Golongan waktu bertanya apakah untuk menyetujui Ketua dan anggota MA perlu

[312] *Ibid*., hlm. 193.

> sidang umum, supaya tidak perlu maka perlu ada Badan Pekerja MPR, yang keanggotaannya dari unsur DPR dan DPD yang imbangannya bisa saja Dewan Perwakilan Daerah di Badan Pekerja itu satu Provinsi satu orang, sedangkan sisanya adalah dari anggota DPR.[313]

Anthonius Rahail, juru bicara F-KKI, memberikan tanggapan tentang kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang menurutnya perlu ada. Berikut ini tanggapannya.

> Kembali kepada materi yang sedang dibahas saat ini menyangkut Pasal 2. Perlu kami sampaikan bahwa MPR selama ini dikenal di masyarakat dalam praktek adalah lembaga tertinggi negara. Barangkali kita yang membahas di dalam ruangan ini yang melihat dasar hukumnya bahwa tidak ada dalam Undang-Undang Dasar. Tapi praktek yang dikenal oleh masyarakat adalah lembaga tertinggi negara dan memang perlu ada dan karena itu penjelasan mengenai kehadiran dan eksistensi lembaga ini, ini *lah* kesempatan yang baik untuk bisa kita lakukan dan tetapkan sebagai lembaga tinggi negara...[314]

Tentang susunan keanggotaan, persidangan, dan wewenang MPR, F-KKI memberikan tanggapan berikut.

> ...sebagaimana waktu-waktu yang lalu, kami sampaikan maka keanggotaannya adalah DPR, Utusan Daerah, dan TNI/Polri. Ini keanggotaan dari lembaga MPR.
>
> Kemudian sidang. Ada beberapa yang kami usulkan yaitu lima tahunan dengan agenda yang jelas bahwa di dalam sidang di dalam lima tahunan itu *lah* yang kita adakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan sidang tahunan itu adalah dengan agenda untuk mendengarkan dari Presiden dinamika yang berkembang selama satu tahun. Hal ini perlu kami tegaskan karena memang saat sekarang ini ketika untuk pertama kali kita menghadapi sidang tahunan, maka yang terjadi adalah mengenai masalah agenda. Apakah agendanya menjadi istimewa dan lan sebagainya. Tentu hal ini harus kita klasifikasi dengan jelas fungsi dan wewenang dari sidang-sidang majelis sehingga seluruh lapisan masyarakat dapat mengikutinya.

[313] *Ibid*., hlm. 195.

[314] *Ibid*., hlm. 195-196.

> Kemudian sidang istimewa diadakan bilamana ada hal-hal yang jelas-jelas dilanggar oleh Presiden sehingga diadakan sebelum masa jabatan dari Presiden dan sidang MPR diadakan selalu diadakan di ibukota negara.
>
> Kemudian mengenai Pasal 3, Majelis tetap menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar. Kemudian yang kedua adalah menetapkan Presiden dan Wakil Presiden terkandung maksud bahwa GBHN, kami tidak sebutkan di sini, karena ke depan adalah pemilihan langsung yang tentu dalam diskusi berikut akan kami sampaikan kepada forum ini.[315]

Setelah semua fraksi menyampaikan tanggapannya, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat menyimpulkan beberapa hal, di antaranya adalah bahwa semua fraksi setuju eskistensi MPR tetap dipertahankan, apakah disebut lembaga tertinggi atau tidak. Selain itu mengenai keanggotaan MPR masih belum tercapai kesepakatan. *Pertama*, MPR terdiri atas DPR dan DPD, dan *kedua*, DPR dan utusan daerah plus TNI/Polri; tugas dan wewenang MPR masih bervariasi karena terikat dengan lembaga lain; dan kuorum pengambilan keputusan masih mencakup beberapa varian. Berikut ini simpulan yang disampaikan oleh Ketua Rapat.

> Yang Pertama adalah saya kira semua fraksi sudah sepakat bahwa lembaga yang bernama MPR itu masih dipertahankan eksitensinya dalam konstitusi ini. Persoalannya adalah apakah disebut sebagai lembaga tertinggi atau tidak, itu persoalan yang masih ada.
>
> Kemudian mengenai susunan keanggotaannya, itu ada kalau boleh kami simpulkan dua varian pendapat. Yang Pertama adalah terdiri dari DPR dan Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Daerah. Yang kedua adalah terdiri dari DPR dan Utusan Daerah *plus* TNI/Polri. Kemudian yang masih menjadi persoalan di sini adalah apakah yang dimaksud dengan DPR dan DPD atau DUD itu? Itu adalah institusinya atau anggotanya dan dengan demikian masih ada juga persoalan apakah dengan bentuk seperti ini kita bisa disebut bikameral atau tetap menganut unikameral. Itu akan ditentukan oleh masing-masing fungsi dari lembaga-lembaga itu kelak, pada pembahasan berikutanya.

[315] *Ibid*., hlm. 196.

Masalah ketiga adalah mengenai hak dan wewenang. Ada juga tadi kewajiban dari MPR yang baik terkait dengan dirinya sendiri maupun terkait dengan lembaga-lembaga lain termasuk fungsi pengangkatan terhadap anggota atau pimpinan lembaga-lembaga lain di luar MPR.

Kemudian yang keempat adalah mengenai kuorum pengambilan keputusan. Ada beberapa varian pendirian. Yang pertama melalui musyawarah mufakat sebagai yang tertinggi. Kemudian yang kedua melalui suara terbanyak. Yang ketiga melalui 50% *plus* satu, dan 50% *plus* satu itu ada dua pendirian yaitu 50% plus satu dari jumlah yang hadir atau 50% *plus* satu dari seluruh jumlah anggota. Kemudian yang lain adalah mengenai jumlah khusus untuk perubahan Undang-Undang Dasar, ada yang berpendapat dicantumkan dalam bab ini. Ada yang berpendapat dalam pasal tersendiri mengenai perubahan Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya adalah yang berkaitan dengan proses pemilihan anggota sebagai unsur dalam susunan MPR yaitu mengenai DPR dan DPD atau DUD itu apakah melalui proses pemilihan umum yang dicantumkan di sini atau tidak? Kemudian yang terakhir yang kami catat sebagai persoalan adalah mengenai pengaturan susunan dan kedudukan keanggotaan MPR ini, apakah Tatib MPR ataukah oleh Undang-undang. Itu beberapa hal yang dapat kami simpulkan dari apa yang sampaikan oleh fraksi-fraksi dan yang terakhir tadi dari Fraksi Utusan Golongan menyampaikan bahwa hal-hal tertentu dalam konstitusi yang berkaitan dengan Dasar Negara, Bentuk Negara, dan Wilayah Negara itu harus ditanya oleh rakyat. Jadi itu *lah* beberapa hal yang belum saya ambil sebagai kesimpulan tetapi masih sebagai garis-garis persoalan yang nanti akan kita bahas dalam forum lobi dan selanjutnya dirumuskan oleh Tim Perumus. Saya kira itu yang berkaitan dengan bahasa, wakil, *wakala*, risalah, atau utusan dan sebagainya nanti diselesaikan secara tuntas terutama oleh kelompok yang sama.[316]

Hasil pembahasan yang dilakukan oleh PAH I BP MPR dilaporkan pada Rapat BP MPR Ke-6, 23 Mei 2000, yang dipimpin Ketua MPR/Ketua BP MPR, M. Amien Rais. Laporan

[316] *Ibid*., hlm. 196-197.

PAH I disampaikan oleh Wakil Ketua PAH I Harun Kamil yang menempatkan susunan dan keanggotaan MPR dalam materi yang memerlukan pembahasan lebih lanjut. Selain itu, ditegaskan bahwa materi MPR termasuk dalam usulan perubahan dan usulan baru sebagai berikut.

1. Usulan perubahan menyangkut:

...

b. Majelis Pemusyawaratan Rakyat, meliputi Pasal 2 Ayat (1), (2) dan (3), Pasal 3.

....

Usulan tambahan/pasal baru menyangkut:

b. Majelis Permusyawaratan Rakyat.[317]

Lebih lanjut Harun Kamil melaporkan bahwa Bab II mengenai MPR sudah dibahas, namun rumusannya belum selesai sehingga belum dapat dilaporkan.[318] Pembahasan akan dilakukan dalam forum lobi. Pada 23 Mei 2000 dilakukan rapat lobi yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda Pembahasan Bab II UUD 1945 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketua Rapat dalam pengantar rapat menyampaikan di antaranya mengenai usulan-usulan yang menghendaki penambahan, pemisahan bahkan penghilangan bab. Selengkapnya pengantar rapat tersebut sebagai berikut.

> Kami tadi bicara-bicara, dari pimpinan. Keperluan kita untuk lobi ini terutama adalah yang menyangkut bagaimana kita membahas beberapa hal yang sudah mulai kita dengar. Ada bab yang ingin ditambahkan, atau yang ingin dibuat terpisah, atau malah ada yang ingin dihilangkan, begitu. Sementara *kan* kita belum tahu bagaimana pemikiran dari fraksi-fraksi sebenarnya. Dengan maksud supaya bab-bab itu memang dapat kita bahas dalam keseluruhan sistematika yang ada, sedemikian sehingga di satu pihak semua terbahas dan di lain pihak kita sudah mengantisipasi. Sehingga tidak terburu waktu yang sudah amat sedikit ini untuk hanya membahas lagi soal-soal itu. Ini mau ditaruh

[317] *Ibid*., hlm. 203.

[318] *Ibid*., hlm. 204.

di mana, di mana, mau dibicarakan kapan, begitu. Jadi sebagai upaya untuk supaya pembahasan kita berjalan cukup lancar dan sistematik. Itu yang pertama.

Yang kedua, dalam pembicaraan kemarin malam, setahu saya masih ada beberapa hal yang belum sempat kita lobi. Sehingga kelihatannya. Silakan Pak. Ini Wakil dari Timor Timur, cocok *kan*. Beberapa hal yang kemarin dalam lobi itu tidak ter-*cover* secara cukup. Tetapi ada beberapa hal itu justru di-*cover* oleh panitia perumus. Itu saya lihat itu justru baik. Tetapi mungkin kita periksa ada barangkali masih ada huruf tertinggal. Misalnya saja ada yang menghendaki sebenarnya Pimpinan MPR itu secara jelas dinyatakan adalah pimpinan sidang yang terdiri dari Ketua Dewan Perwakilan Rakyat dan wakilnya adalah Ketua Dewan Perwakilan Daerah, begitu.[319]

Rully Chairul Azwar dari F-PG meminta klarifikasi mengenai istilah anggota MPR terkait dengan adanya 2 (dua) lembaga yang terdapat dalam MPR.

Kami hanya ingin mohon klarifikasi karena kami *nggak* ikut ya. Mengenai istilah anggota MPR. Anggota MPR itu kalau kita ada dua lembaga nanti. Berarti anggota DPR merangkap MPR, anggota Dewan Perwakilan itu sebenarnya maka anggota MPR begitu. Karena ada, harus ada kesepakatan dulu. Ini *kan* semua ditulis dulu semua ini. Kalau ya dia sifatnya semi permanen mungkin anggota MPR *nggak* ada. Kalau sifatnya permanen anggota MPR mungkin ya ada *gitu*. Jadi ada dua kemungkinan saya pikir. Ini dulu.[320]

Terhadap permintaan klarifikasi di atas, Ketua Rapat, Jakob Tobing menjelaskan sebagai berikut.

Ya ada kemungkinan juga masih, karena ada alternatif di mana ada anggota yang diangkat, yang tidak masuk DPR dan DPD. Jadi *open option* itu...

Masih ada yang menyangkut nomor dua.[321]

A.M. Luthfi dari F-Refomasi menyampaikan pendapat sebagai berikut.

Kalau memang kita ada pikiran mau bikin yang sempurna

[319] *Ibid*., hlm. 206.

[320] *Ibid*., hlm. 209.

[321] *Ibid*.

sesudah itu. *Nah,* memang ada pikiran juga di seminar-seminar yang saya ikuti itu. Mereka mengatakan begini, kenapa *nggak* ikutin pola Thailand itu. Dibentuk komisi negara. Karena dia bilang ini mereka katakan. Kalau Bapak-Bapak yang merumuskan, Bapak-Bapak ini pasti ada *interest*. Belum bisa jadi orang yang bebas dari kepentingan sesaat dan pendek *gitu*. *Nah,* itu. Tapi MPR ini punya hak veto. Tadi para pakar-pakar yang pintar-pintar itu banyak waktu untuk ini semua, dia menyusun lengkap. *Nah,* di sana *lah* kalau kita akan mengatakan, akan disusun secara yang benar itu...[322]

Selanjutnya Asnawi Latief dari F-PUD menyampaikan pendapat perlu adanya kerangka yang menghimpun beberapa usulan fraksi terkait dengan sistematika.

Saudara Pimpinan. Sebenarnya apa tidak sebaiknya fraksi-fraksi yang punya usul penambahan bab itu sudah disampaikan, paling *nggak* tertulis. Itu sudah kita ketahui. Tambahan bab itu apa, mengenai apa, dan itu akan banyak nanti. Mungkin juga misalnya TNI itu seperti dilaporkan oleh Saudara Ketua tadi, masalah ini, masalah itu. Tetapi kita tidak pernah,mendapatkan uraiannya itu seperti apa *gitu*. Misalnya kalau ada fraksi yang sudah siap dengan tik *kelar* itu, kita serahkan saja. Dengan demikian kita tidak berbenturan.

Ketika kita membahas Bab II ini, sekarang ini *kan* menyangkut soal pemilu. Fraksi yang mengusulkan pemilu bab sendiri itu seperti apa? Apa dia ada pada bab mengenai DPR atau bagaimana? Ya barangkali kita terhindar sehingga kalau ini tidak perlu masuk di Bab I kita keluarkan nanti sudah dijamin masuk di bab ini *gitu*. Sebab tidak seluruhnya sama. Demikian pula terhadap bab yang harus hilang. Misalnya fraksi kami mengusulkan DPA itu hilang. Argumennya sudah berulang kali kita ajukan. Itu tidak pernah,dibicarakan secara serius. Masih dipertahankan apa tidak *gitu*? Itu kan sudah dapat satu bab itu, kalau itu dibahas.

Sebab sebentar lagi setelah Bab I, Bab II, Bab III mengenai pemerintah, ketiga itu mengenai DPA *kan*? Itu, apa begitu berurut, mengalir saja? Sehingga dengan demikian kita kadang-kadang tertumpu pada masalah yang nantinya

[322] *Ibid*.

> bertaburan saja di mana. Di mananya itu taburan-taburan, apa itu substansi kita juga belum tahu. Jangan-jangan kita sudah sepakat mau ditabur di situ *nggak* ada bab itu. *Lha* ini balik lagi nanti.
>
> Jadi kalau perlu nanti sudah ada skema kerangka, kerangka bayangan *gitu*. Kerangka bayangan menghimpun dari bermacam-macam fraksi yang usul. Sehingga yang ada bab sekarang ini nanti jadi bab berapa itu sudah ada kerangkanya. Dengan demikian, kita ini masuk sini, masuk situ. Sehingga tidak berulang lagi Pak, membahas Tim Perumus lagi. Kalau itu rumusan sudah bagus kita masukkan di bab nanti sudah ada kaplingnya *gitu*.[323]

Berikutnya Andi Mattalatta dari F-PG yang menyampaikan pendapat bahwa sudah seharusnya Bab II dibuat terbuka.

> Kami beranggapan Bab II ini memang harus kita buat *open ended*. Mungkin malah yang terakhir nanti kita rampungkan. Karena dia sangat terkait dengan anasir-anasir lain yang akan bergabung di MPR. Ya, anasir ya. Bagaimana bentuk DPR-nya, bagaimana bentuk DPD-nya, iya kebetulan karena saya belum lahir tempo dulu Pak. Jadi saya berusaha untuk memakai itu. Karena itu barangkali lebih baik kita jangan berpretensi untuk menuntaskan Bab II.
>
> Apa yang ada sekarang ini kita anggap untuk sementara itu. Lalu kita bergerak ke bab berikut, yang nanti akan memberikan pengkayaan terhadap isi Bab II. Setelah masalah Presiden kita selesai, masalah DPR kita selesai, masalah DPD kita selesai dan lain-lainnya. Lalu kita kembali menilai. Apakah rumusan-rumusan bab lain itu memang sudah bersinergi di MPR.[324]

Terhadap pendapat-pendapat tersebut, Ketua Rapat, Jakob Tobing memberikan penjelasan mekanisme pembahasan sampai pada sinkronisasi. Berikut penjelasan tersebut.

> Jadi ada anasir yang memang, kalau dulu ada anasir jahat. Begini maksudnya memang bukan untuk *closed end* ya. Tapi justru supaya karena yang di depannya, juga yang sebelumnya, juga itu ada *bracket-bracket,* ada yang alternatif-alternatif. Tetapi semuanya sudah dibahas,

[323] *Ibid*., hlm. 211.

[324] *Ibid*., hlm. 212.

> sudah dirampungkan lobinya pada tingkat sekarang. Sehingga nanti pada waktu kita melakukan sinkronisasi, kembali lagi ke sana itu, nanti tidak ada lagi yang dimulai pembicaraannya dari awal. Itu saja maksud kami. Misalnya memang masalah pimpinan.
>
> Kalau masalah kemarin masa sidang, kita sudah memang akhirnya secara sadar mengatakan *ok lah*. Kalau begitu kita lihat itu nanti pada tugas-tugasnya, DPR nya, DPD nya. Itu tadi satu dari Pak Seto. Saya rasa kita fokus *kan* dulu ke sana. Nanti kalau ada lagi kita bicara lagi, dalam lobi barangkali ini lebih fleksibel saja topik-topiknya. Jadi satu, mengenai pimpinan dan kami undang pendapat-pendapat kita karena kalau waktu di pemandangan umum, kalau boleh dikatakan demikian ada berbagai pikiran mengenai soal ini. [325]

Selanjutnya Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri yang menyampaikan pendapat mengenai pengaturan Pimpinan MPR yang menurutnya dapat ditampung di Bab II. Berikut ini pendapat tersebut.

> Saya kira bisa kita tampung juga di Bab II ini, masalah pimpinan MPR, hanya mungkin hanya barangkali hanya prinsip-prinsipnya saja dulu. Jadi kalau kita lihat ada dua prinsip di sana. Yang Pertama adalah seperti apa dan apa adanya sekarang. Yang kedua, adalah seperti yang disampaikan tadi yaitu berupa pimpinan sidang. Jadi apakah itu ketuanya dari DPR, wakilnya dari Dewan Utusan Daerah atau Utusan Daerah atau apapun namanya nanti. Saya kira dari dua lembaga itu. Jadi ada dua alternatif barangkali. Saya kira kita tidak perlu memutuskan harus bagaimana, karena kita perlu melihat kepada pasal atau bab-bab berikutnya yang terkait. Sehingga pada *review* nanti itu baru kita bisa mengkerucut Pak. Kalau sekarang saya kira belum sampai ke sana. [326]

Berikutnya Soedijarto dari F-UG memberikan tanggapan mengenai pengaturan Pimpinan MPR. Tanggapan tersebut sebagai berikut.

> Saya kira mengenai masalah pimpinan MPR, tergantung dari pembicaraan kita mengenai tugas, wewenang dan hak

[325] *Ibid*.

[326] *Ibid*.

> MPR. Kalau ada wewenang dan tugas yang sifatnya tidak sesaat, maka mestinya ada lembaga itu. Tidak lembaga yang hanya bermusyawarah tapi merupakan kesinambungan. Jadi kalau kita lihat dari masukan semua fraksi kebanyakan ada wewenang seperti memilih, mengangkat, memberhentikan anggota dan sebagainya. Itu *kan* merupakan satu *permanent job*, bukan satu pekerjaan yang hanya kalau ada Sidang Umum saja itu dibahas. Jadi dari situ Pak, lalu kita bisa menarik ke atas, apa perlu ada satu *standing committee*. Seperti yang oleh Fraksi Utusan Golongan *kan* ada ketentuan bahwa ada Badan Pekerja yang sehari-hari melaksanakan fungsi dari Majelis Permusyawaratan untuk fungsi-fungsi yang tadi itu.[327]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP meminta klarifikasi terlebih dahulu tentang apa yang akan dibahas terlebih dahulu.

> Kami ingin klarifikasi terlebih dahulu. Jadi yang ditawarkan oleh pimpinan ini, apakah ingin memberikan tawaran perlunya atau ada tambahan-tambahan di luar yang tertulis ini. Atau kita sesungguhnya ingin mulai mengambil prioritas mana-mana saja yang akan kita bicarakan. Karena dalam lobi yang lalu tidak sempat terbicarakan *gitu*. *Nah,* kalau dalam catatan hasil Tim Perumus tadi pagi, ini cukup banyak hal yang belum dibicarakan menyangkut MPR ini. Jadi di sini ada nomor tiga, lalu nomor empat, dan nomor lima, ini yang seharusnya ini, yang tugas wewenang dan hak MPR ini. Itu seluruhnya belum dibicarakan *gitu*. Jadi oleh karenanya, karena banyak sekali, tiga itu menyangkut persidangan MPR. Lalu empat itu menyangkut Susduk MPR, lalu yang lima itu tugas, wewenang dan hak MPR. *Nah,* ini banyak sekali. *Nah,* apakah ini yang akan kita ambil prioritas atau di luar yang tiga, empat, lima ini yang belum masuk yang dirasakan perlu untuk ditampung dalam bab MPR ini. Sekedar klarifikasi.[328]

Terhadap klarifikasi tersebut, Ketua Rapat, Jakob Tobing menyampaikan penjelasan sebagai berikut.

> Ya seperti kami sampaikan tadi. Ada beberapa yang oleh Tim Perumus itu walaupun lobinya belum menyentuh

[327] *Ibid*., hlm. 213.

[328] *Ibid*., hlm. 213-214.

tapi sebab mereka lihat dari notulen waktu pembicaraan di Pleno diambil. *Nah,* kita *appreciate* itu. Tapi barangkali ada yang oleh teman-teman ini *oh* ini baiknya agak sedikit dibenahi begitu.

Yang kedua adalah justru apa yang kita bicarakan di Pleno, belum sempat kita lobi dan belum juga ada di perumusan. Ya misalnya itu tadi yang saya katakan bahwa itu ada yang mengatakan itu memang hanya pimpinan sidang. Tetapi *kan* di sini *ndak* terlihat. Pada waktu di Pleno kita bicarakan, di lobi belum sempat. Jadi maksudnya supaya kalau sekali kita buat seperti ini, itu memang sudah satu bahan yang waktu kita sinkronisasi, itu boleh dikatakan sudah delapan puluh persen sudah ter-*cover.* Jadi dua-duanya Pak, sepanjang yang kita bicarakan di Pleno Panitia Ad Hoc I *gitu*.[329]

Berikutnya Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan pendapat mengenai Pimpinan MPR tergantung kepada sifat lembaganya, apakah permanen atau sementara.

Jadi Saudara Pimpinan. Memang ketika di lobi, itu yang muncul usul kami memang. Bahwa pimpinan itu dipimpin oleh seorang Ketua dan dua orang Wakil ketua, dipilih dari dan oleh anggota MPR. Baik secara lisan maupun tulisan kami usulkan. Jadi dianggap itu tidak berkembang di lobi sehingga pada perumusan juga tidak dibicarakan. Kenapa? Karena mengenai MPR itu permanen atau temporer, itu juga belum tuntas. Kalau permanen, logikanya maka harus ada Pimpinan yang permanen. Kalau temporer *kayak* PBB, ya memang *mimpin* sidang saja. Itu belum sampai di situ kita bahas. Apa prinsip itu dulu, kalau itu disepakati, MPR yang hendak kita tempatkan pada proporsinya itu seperti apa? Itu *kan* belum dibahas. Jadi memang yang saya ikuti ada yang usul temporer, ya *cuma* forum. Ada yang memang lembaga. Oleh karena itu dari rumusan definisi itu, sudah tergambar usulan. Seperti PDI misalnya, usulnya lembaga, itu artinya...

...

Forum ya, *oh*, forum ya. Seperti itu forum. Jadi kalau forum, ya temporer. Ya *ndak* bisa *milih* ya. *Makasih*.[330]

[329] *Ibid*., hlm. 214.

[330] *Ibid*., hlm. 215.

Kembali Ketua Rapat, Jakob Tobing memberikan penjelasan sebagai berikut.

> Ya, tadi makanya ditawarkan oleh Pak Seto setelah memahami keadaannya demikian, ingin difokuskan ke masalah pimpinan. Karena masalah pimpinan yang di sini, ini baru merupakan satu dari beberapa usul yang ada *gitu*, maksudnya supaya dilengkapi. Kalaupun kita belum bisa mempunyai suatu kesepakatan paling tidak kita merekamnya secara lengkap *gitu*. Baik. Sedangkan yang tiga, empat, lima kalau mau dialog, mau dibahas, kemarin kita sudah. Nomor tiga ini sudah hasil lobi Pak, begini. Memang kita akan sesuaikan nanti dari tugas-tugas begitu. Nomor empat juga hasil lobi begini, yaitu bahwa susunan dan kedudukan secara terperinci dalam Undang-Undang Dasar. Kalimatnya bagaimana? Belum. Tapi hasil lobi memang begini prinsipnya, tata kerjanya juga demikian. Tata tertibnya dalam bentuk Tap atau tidak, itu tidak tahu, belum. Kemudian DPR, DPRD, DPD dan lain-lain diatur dalam undang-undang. Artinya ya memang pada level itu. Itu prinsip-prinsipnya sudah. *Nah,* kemudian kita masuk kemarin, kita inventarisir yang angka lima di sini. Ini yang kita tulis di papan kemarin yang ternyata masih belum merekam seluruh pendapat-pendapat yang ada. Jadi mungkin difokuskan pada angka lima. Begitu.[331]

Berikutnya Harun Kamil dari F-UG menyampaikan pendapat bahwa yang belum selesai dibahas memang mengenai Pimpinan MPR.

> Memang sebenarnya tiga, empat, lima itu merupakan satu paket, satu kesatuan, yang satu sama lain terkait. Saya melihat memang satu-satunya yang ketinggalan itu di P saja. *Kan* seingat saya *tuh* pimpinan kemarin, Pak Slamet Effendy tiga, empat kali *nanya*, ada kekurangan, ada kekurangan *nggak*. *Nggak* ada yang *ngomong* itu, bisa direkam itu kemarin itu. Sampai empat lima kali kalau *nggak* salah. Tapi kalau memang ada ketinggalan apa salahnya kita perbaiki dan saya melihat di P ini, memang pendapat dari PDIP dan Golkar yang belum masuk. Bahwa Pimpinan dari MPR adalah Pimpinan Sidang. Jadi saya pikir ditambahin saja sehingga cepat selesai kalau begitu. Kalau saya boleh usul begitu. [332]

[331] *Ibid*., hlm. 216.

[332] *Ibid*.

Selanjutnya A.M. Luthfi dari F-Reformasi menambahkan bahwa mengenai MPR sebagai lembaga permanen ataukah sementara dan apakah MPR merupakan lembaga yang unikameral ataukah bikameral, belum selesai dibahas.

> Ini *kan* nanti barangkali sudah tidak ada lagi pembahasan tentang Bab II. Kita *kan* maju ke bab berikutnya *kan*. Padahal di MPR ada hal yang penting yang belum kita singgung sama sekali. Umpamanya, apakah MPR ini lembaga yang permanen atau forum saja? Kemudian masalah apakah unikameral atau bikameral? Itu *kan* sangat penting. Di mana kita akan bahas kalau bukan di MPR. *Ah* itu, di mana mau dibahas kalau sudah habis? Ya MPR sudah selesai *kan*. Ini *kan* soal MPR, ini *kan* MPR. Ya, itu dua itu, *kan* sangat penting itu. Mau dibahas di mana? Perkara. Di sini *kan*? Yang akan datang kita bicarakan lembaga kepresidenan. Hari ini *kan* mestinya kita lembaga Kepresidenan kita bicara. Seolah-olah MPR sudah tutup dulu. *Pending* terbuka.[333]

Atas pendapat tersebut, Ketua Rapat, Jakob Tobing menanggapi bahwa mengenai MPR merupakan unikameral atau bikameral sebenarnya tidak ada yang mengemukakan secara jelas. Jadi yang ketinggalan dibahas adalah mengenai sifat lembaga MPR, apakah permanen ataukah sementara. Di samping itu juga mengenai Pimpinan MPR yang belum selesai dibahas.

> Justru itu Pak, justru itu. Apakah ini lembaga permanen? Apakah lembaga persidangan? Itu memang belum terekam. Padahal ada yang mengemukakan itu. Soal unikameral, bikameral sebenarnya tidak ada yang mengemukakan secara jelas, tetapi kemudian pada waktu tugas DPR, DPD, kelihatan di situ, *gitu*. Baru kelihatan apakah proses legislasinya itu bikameral atau unikameral. *Nah,* kemarin Pak Theo dan Pak Andi memang menegaskan, kami memang secara tegas inginnya bikameral. Pak Pata bilang, tidak. Ha...Ha...Kalau *nggak* dibantah jadi. *Ok,* saya boleh simpulkan begini *nggak*. Setelah kita lihat ini, yang ketinggalan itu adalah masalah lembaga permanen apa lembaga persidangan permusyawaratan, itu satu. Kemudian pimpinannya adalah pimpinan seperti yang

[333] *Ibid*., hlm. 217.

sekarang artinya, atau pimpinan persidangan, itu dua. *Udah* ketemu dua, iya *toh*.[334]

Selanjutnya Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengusulkan di luar 2 (dua) yang disimpulkan Ketua Rapat di atas.

Ya, saya ingin mengusulkan, di luar yang dua ini. Khusus 5P ini sebetulnya yang ingin saya usulkan, dia lepas dari persoalan alternatif. Jadi apakah MPR permanen atau tidak permanen, jumlah pimpinan ini *kan* bisa kita sepakati. Bahwa dia seorang, dipimpin seorang Ketua dengan dua orang, dipilih dari para anggota, itu *kan* bisa kita selesaikan. Tidak tergantung dari apakah permanen atau tidak permanen *gitu?* Itu yang saya usulkan.[335]

Berikutnya Soetjipto dari F-PDIP menyampaikan pendapat bahwa Bab II tetap mengenai MPR. Berikut ini pendapatnya

Ya. Jadi karena yang mau saya sampaikan juga hampir sama. Kita meskipun fraksi pelangi tapi kita ini *udah* menyatu ini. *kan* bagus kalau pelangi itu. Jadi indah *kan gitu*. Ya, jadi bab-bab yang kita usulkan sebenarnya tetap enam belas bab. Jadi yang Pertama tetap adalah Bentuk Negara.

Lalu yang kedua, MPR. [336]

Pendapat yang sama dikemukakan oleh Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri yang menyatakan bahwa Bab II adalah tetap mengenai MPR.

Kalau tadi itu lembaga yang paling tertinggi jadi lebih tinggi lagi dari yang tertinggi. Di atas MPR *kan* yang mengubah Undang-Undang Dasar, MPR, ini lebih tinggi lagi. Begini Pak. Jadi yang dari kami Bab satu ini karena usulan dasar Negara jadi kami tambahkan di sana Bentuk Kedaulatan dan Dasar Negara. Jadi yang di sana ada Bentuk dan Kedaulatan, karena ada alternatif dari bab satu. Pasal satu, itu *kan* ada dasar negara. Jadi kami mencantumkan Bentuk koma Kedaulatan dan Dasar Negara.

Kemudian kedua MPR tetap.[337]

---

[334] *Ibid*.

[335] *Ibid*.

[336] *Ibid*., hlm. 225.

[337] *Ibid*., hlm. 226.

Berikutnya Pattaniari Siahaan dari F-PDIP mengemukakan pendapat yang sama dengan pendapat-pendapat sebelumnya yaitu tidak merubah Bab II. Artinya tetap sama dengan bab UUD yang lama, yaitu tentang MPR.

> Sebetulnya kami tidak menyampaikan Pak. Karena sudah disampaikan bab per bab. Menurut kami yang mengikuti bab-bab UUD 1945 yang lama *kan*. Tapi karena harus disampaikan ya kami sampaikan *lah* Pak. Ya, kalau pekerjaan kami bab per bab yang ikuti sudah ada.
>
> Jadi pada dasarnya memang kami mengikuti saja bab-bab yang sudah ada, tentunya dengan ada berbagai tambahan artinya elaborasi terutama dalam pengertian setelah bab dua yaitu MPR, kami tetap menggunakan kekuasaan Pemerintahan Negara. Artinya ini satu dasar yang utama. Kenapa? Karena kami tetap sepakat sesuai dengan semua anggota PAH I maupun anggota MPR, kita Presidensiil kabinet. Jadi memang ini harus ditekankan secara jelas fungsi dan kekuasaannya. [338]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengusulkan perihal bab yang sama dengan fraksi-fraksi sebelumnya, yaitu untuk Bab II tentang MPR. .

> Saya juga ingin menyampaikan susunan bab atas dasar pemikiran yang disampaikan Pak Andi tadi. Saya setuju bahwa kita menyusun bab atas dasar kepentingan bagaimana kita mudah mempelajari dan melaksanakannya. Karena itu saya usulkan bab I tetap bentuk dasar dan kedaulatan, ada tambahan dasar.
>
> Bab II MPR.[339]

Di akhir rapat, Ketua Rapat, Jakob Tobing mencoba mengerucutkan pendapat yang berkembang sebagai berikut.

> Setelah kita lihat begini luas variasinya ya. Kalau boleh, diizinkan saya mencoba mengerucutkannya dengan catatan begini. Bahwa seluruh usul bab-bab itu pada waktunya akan kita bahas. Artinya tidak ada yang hilang.
>
> Yang kedua, supaya karena begitu luas variasinya. Untuk kepentingan teknis pembahasan dan sebenarnya persesuaian dengan kesepakatan awal pada bulan Oktober.

[338] *Ibid*., hlm. 227.

[339] *Ibid*., hlm. 229.

> Kami mengusulkan begini kalau diperkenankan kami di sana.
>
> ...
>
> Jadi kita ada ini, urutannya kita langsung tahu. Misalnya ini sesudah kita berbicara mengenai MPR, Kekuasaan Pemerintahan Negara, kita langsung sudah tahu bahwa mereka yang mengusulkan ada bab tertentu yang *related* ke sini mungkin di tempat lain, ini akan terbahas di sini. Ini semuanya di-*scan* dan akan dapat pembahasan. Kami usul begitu.
>
> Jadi demikian, dan tinggal kita sekarang menginventarisir yang masuk di sini itu apa saja. Yang masuk di sini barangkali ini ada yang mengatakan tetap, ada yang mengatakan hilang...[340]

Selanjutnya pada Rapat Lobi PAH I, 3 Juli 2000 yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda membahas tentang Pemilihan dan Pemberhentian Presiden, mengemuka pendapat-pendapat terkait MPR. Ketua Rapat dalam pengantarnya mengatakan bahwa tugas dan wewenang MPR terkait dengan materi-materi misalnya tentang Presiden, yaitu yang menyangkut mengenai GBHN.

> Bahan yang relevan dengan tugas kita hari ini. Di mana pada yang pertama tanggal 19 Mei mengenai angka tiga, itu ada dua alternatif. Dan ini dulu tidak dipermasalahkan. Inilah alternatif yang ada. Tetapi kemudian yang kita *pending* adalah yang tercantum dalam notulen yang kedua. Di mana pada halaman yang ketiga terakhir, ada kalimat yang mengatakan tugas dan wewenang, hak MPR tersebut di atas akan dibahas kemudian. Baru satu menit yang lalu. Pada waktu itu kita sepakat, karena banyak menyangkut tugas MPR ini, terdapat juga atau terkait dengan beberapa materi-materi berikut misalnya tentang DPR, Presiden, dalam arti pemilihan Presiden, bahkan tentang DPD.
>
> Maka barangkali saya ajak kita untuk memfokuskan pada butir 4 yang kedua, pada halaman dua. Karena 4 itu ada dua, lima lah ya. Tugas wewenang dan hak MPR. Begini, kita rubah dulu, yang 4 kedua dijadikan 5, sekarang bagaimana pendapat anda tadi? *Oh* lima. Jadi kita fokus ke 5. Jadi kalau ternyata ada kaitan dengan yang lain, tentunya sudah

[340] *Ibid*., hlm. 232-233.

> dibandingkan. Kami undang secara melihat dulu secara menyeluruh dari A-S, kita memerlukan waktu beberapa menit. Kami silakan kita gunakan waktu. Sebentar kita baca-baca, karena sudah satu bulan lebih dan biasanya di atas umur 35 itu daya ingat itu merosot untuk hal-hal tertentu dan menajam untuk hal-hal yang lain. Ya waktu kita membicarakan Presiden itu ada hal yang terkait dengan ini. Di samping masalah pemilihan Presiden, yaitu masalah konsisitensi terhadap sistem presidensiil.
>
> ...
>
> ...*Nah* itu, nanti karena itu akan berpengaruh terhadap mengenai tugas wewenang dan hak MPR. Sementara kita sudah sepakat sistemnya presidensiil...
>
> Yang "A". Mengubah dan menetapkan, menyusun, dan menetapkan perubahan Undang-Undang Dasar. Jadi ini pola pikirnya pada waktu itu adalah Undang-Undang Dasarnya sudah ditetapkan, yang berikut itu perubahan-perubahannya, *kan* begitu.
>
> Yang "B" ini menetapkan GBHN, dan ini bagi yang menganggap Presiden dipilih oleh MPR. Tetapi ada juga ide dari Pak Fuad dan Pak Seto, bahwa GBHN-nya juga ditetapkan oleh MPR, walaupun Presidennya dipilih langsung. Jadi ini memang posisinya masih dalam bentuk, ini sebuah alternatif.[341]

Selanjutnya Patrialis Akbar dari F-Reformasi menyinggung mengenai MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang membawahi DPR dan DPD seyogyanya juga membuat GBHN yang mengikat Presiden dan membuat Tap-Tap MPR yang mengikat pada penyelenggara negara secara keseluruhan. Berikut ini uraiannya.

> Yang pertama, adalah MPR sebagai lembaga tertinggi negara apalagi membawahi DPR dan DPD atau DUD, maka dia punya posisi yang lebih lagi pada posisi yang sekarang ini. Sehingga kami berpikir, seyogyanya GBHN juga ada dibuat oleh MPR ini. Dan ini juga akan diserahkan kepada calon-calon Presiden terpilih apakah mampu atau tidak dalam melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara yang memang sudah ditetapkan oleh wakil-wakil

[341] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Enam*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 278 dan 279.

rakyat. Kecuali itu maka calon juga mempunyai program-program tersendiri. Program-program tersendiri itu silakan mereka jual sebagai bagian yang berada di luar GBHN, tetapi sebagai alat kontrol bagi kita untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan maka GBHN itu juga harus kita tetapkan dari wakil-wakil rakyat, itu satu. Jadi ada satu alternatif di dalam butir 'B' itu.

Yang kedua, meskipun Presiden ini ke depan kita inginkan pemilihan secara langsung, akan tetapi ada juga beberapa kebijakan-kebijakan khusus selain daripada GBHN yang merupakan ketetapan-ketetapan MPR yang sifatnya mengikat. Tetapi tidak hanya mengikat kepada Presiden saja, tapi juga mengikat pada pelaksanaan atau penyelenggaraan negara secara keseluruhan. Maka kami juga masih menginginkan selain daripada GBHN juga Tap-Tap MPR masih diperlukan. Sehingga dalam alternatif 'B' itu kami minta untuk ditambahkan satu lagi sesuai dengan konsep pertama.[342]

Terhadap pendapat di atas, Ketua Rapat, Jakob Tobing memberi tanggapan dengan mengingatkan pembicaraan sebelumnya yang hasilnya akan tetap menggunakan sistem presidensiil dengan segala akibatnya. Tanggapan tersebut sebagai berikut.

Sebentar sebelum ke Pak Rully, begini. Tadi kita mungkin Pak Patrialis belum masuk, hanya mengingatkan tentang pembicaraan kita dahulu tentang Presiden. Jadi kita tetap akan menggunakan sistem presidensiil dengan segala akibatnya. Kalau sistem presidensiil itu *fixed term*. Tidak ada keharusan Presiden untuk lapor tanggung jawab kepada MPR itu tidak ada, jadi tidak bisa digusur dalam masa jabatannya dengan alasan-alasan politik. Jadi itu satu, supaya tidak campur aduk dengan parlementer. Yang kedua, yaitu kepala pemerintahan di samping kepala negara. Yang ketiga, sistem itu memerlukan *check and balances* yang kuat bukan pengertian adanya sistem oposisi seperti pada sistem parlementer. Tapi berfungsinya lembaga-lembaga negara sesuai fungsinya. Yang keempat, adalah Presiden bisa di *impeacht*, tetapi oleh karena pengkhianatan terhadap

[342] *Ibid*., hlm. 282-283.

negara, melanggar Undang-Undang Dasar, melakukan tindak pidana berat, yang semuanya harus diputuskan dalam putusan peradilan yang final. Jadi kalau kemudian kita kembali bicara tentang MPR, tentunya itu harus dalam satu sistem dengan itu.[343]

Berikutnya Zain Badjeber dari F-PPP yang menyinggung mengenai GBHN yang dikatakannya tidak perlu apabila Presiden dipilih langsung. Lain halnya apabila GBHN ditafsirkan sebagai pola pembangunan nasional, maka perlu dibuat GBHN. Oleh karena itu, ke depan tinggal apa yang dikehedaki dengan pengertian GBHN.

Saya kira saya ingin kembali pada, apakah kita memerlukan GBHN dalam huruf besar di samping GBHN lainnya? Ini yang pertama. Kalau alternatif kedua *kan* tidak perlu ada GBHN karena apabila Presiden dipilih langsung. Tapi alternatif pertama, itu menyebutkan GBHN yang kita kenal sekarang maupun dalam garis-garis besarnya. *Nah,* selama ini kita terfokus kalau kita bicara tentang GBHN, seolah-olah pelaksana GBHN itu hanya Presiden. Itu saya kira pola lama. Kalau yang 1999 ini pelaksana GBHN semua, jadi seolah-olah DPR boleh jalan sendiri, Presiden yang terikat pada GBHN, MPR boleh jalan sendiri, kalau dia tidak mengubah GBHN-nya. Atau ya kalau artinya karena MPR jalan sendiri di luar GBHN-nya bisa juga secara hukum ditafsirkan secara diam-diam dia mencabut ketentuan yang ada. Karena wewenang dia mencabut atau tidak mencabut.

Jadi kalau Presiden dipilih langsung, GBHN dalam huruf besar tidak perlu, sehingga ya Presiden dengan programnya, DPR dengan programnya, lembaga di luar Presiden dengan programnya. apakah memang begitu pemikiran kita? Kalau GBHN itu kita tafsirkan sebagai pola pembangunan nasional artinya yang mengarahkan semua lembaga negara. Kalau itu pengertian kita dipilih langsung atau tidak dipilih langsung perlu ada GBHN. Hanya saja apakah GBHN itu ditetapkan setelah Presiden terpilih atau sebelum terpilih, sehingga misalnya program daripada si Presiden ini termasuk dalam GBHN itu sendiri. Tetapi kami tidak mengartikan bahwa GBHN dalam huruf besar itu hanya kewajiban Presiden untuk melaksanakan

[343] *Ibid*., hlm. 283.

tapi semua lembaga terikat pada itu. Sehingga tidak ada program seorang Presiden terpilih lantas mengikat semua lembaga, termasuk pengadilannya harus seperti kehendak Presiden itu.

Saya kira demikian pengertian kita. Ya kalau memang demikian pemikiran kita sebenarnya tinggal kita menjawab satu GBHN atau GBHN plus tadi yang dipertanyakan. Masih perlukah di samping satu GBHN yang meliputi semua hal, masih ada lagi parsial-parsial daripada GBHN? *Nah,* ini tergantung pada pemikiran kita mengenai GBHN itu sendiri. Kita kan berubah-ubah, bahwa yang tadi Pak Tobing sudah kemukakan, yang saya juga alami karena saya anggota DPR GR pada waktu itu dari 1966-1971, *kan* kita tahu bahwa GBHN yang timbul ini akal-akalan Golkar lama dan Golkar baru. Bagaimana ada 25 tahun, di mana Repelita yang ini boleh diubah, yang ini tidak boleh. Tapi 1999 kita banting setir lagi bahwa GBHN kita tidak lagi kepada Presiden kalau yang sekarang. Tapi pelaksana itu semua, kita mengubah lagi, ke depan ini tinggal kita pilih, ide kita ini. Sebab dalam sejarah ketatanegaraan kita ini sudah mengenal perubahan-perubahan itu sehingga tinggal bagaimana yang kita kehendaki ke depan dengan pengertian GBHN. Apakah masih diolah oleh MPR, atau ada lembaga lain yang membuat satu program nasional? Kalau ini kita bisa ketemu pengertian bersama, barangkali saya kira kita tidak terlalu terikat pada berapa banyak GBHN, Presiden dipilih langsung atau tidak langsung.[344]

Selanjutnya Andi Mattalatta dari F-PG berpendapat mengenai GBHN perlu dibuat 2 (dua) alternatif apabila Presiden dipilih langsung, perlu GBHN atau tidak. Sedangkan kalau Presiden dipilih oleh MPR, maka pasti perlu GBHN.

Di masa yang akan datang kalau GBHN-nya seperti itu bisa-bisa Presidennya bilang "*Wah* ini kan bukan urusan saya sendiri, tanggung jawabnya DPR juga, tanggung jawabnya MPR juga". *Nah,* karena ini debatnya panjang, kita bikin dua alternatif saja pak, sambil kita berpikir. Apakah perlu sebuah dokumen pembangunan lagi yang mengikat semua? Sambil kita berpikir itu, menurut saya, kita bikin dua sajalah, ada atau tidak ada. Yang pasti kalau Presidennya

[344] *Ibid*., hlm. 284-285.

> dipilih oleh MPR ya pasti perlu GBHN. Tapi kalau tidak ada, dua alternatifnya. *Nah*, tadi ada pertanyaan Saudara Rully, bagaimana memformalkan dokumen pembangunan di daerah yang menjadi bahan kampanyenya. Ya pada saat rakyat memilih dia, ya berarti rakyat menyetujui programnya dia, itu lah. Cuma tidak dituangkan dalam bentuk Ketetapan. Itu s*aja*. Saya rasa demikian pak, sambil kita belajar.[345]

Menanggapi usulan yang berkembang, Ketua Rapat, Jakob Tobing menyampaikan alternatif-alternatif tentang perlu tidaknya GBHN. Selain itu disampaikan mengenai alternatif yang berkaitan dengan keterlibatan MPR dalam pemilihan Presiden.

> Jadi kita cantumkan alternatif dua, yaitu terdiri satu dan kedua yang ini, Dua "A" dan Dua "B" ya isinya sama dengan satu. Makin di lobi makin banyak *deh*...
>
> ...
>
> ... Jadi artinya alternatif 1 itu satu, dan altenatif 2 ada 2A dan ada 2B. Mengenai "C", itu memilih, melantik, dan menetapkan itu bagi yang memilih Presiden oleh MPR, tapi bagi yang tidak ya tidak begitu, hanya melantik, dan menetapkan. Jadi ada dua alternatif. Itu menjadi altenatif satu. Jadi kurungnya itu dibuka. Kurungnya dihilangkan, memilih, melantik, dan menetapkan.[346]

Kemudian Patrialis Akbar dari F-Refomasi menyinggung mengenai penetapan calon paket Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR, yang menurutnya juga harus dimasukkan dalam alternatif.

> Pimpinan. Jadi dalam butir C ini, ada satu lagi yang kami usulkan. Apabila Presiden dipilih langsung seperti yang kami, konsep kami adalah bahwa MPR itu menetapkan calon. Artinya tugasnya antara lain juga, terlepas dari proses atau tidak jadi calon itu yang ditetapkan terlebih dahulu oleh MPR. Jadi salah satu tugas dari MPR itu menetapkan calon paket Presiden dan Wakil Presiden. Jadi ada alternatif yang lain.[347]

---

345 *Ibid*., hlm. 286.

346 *Ibid*.

347 *Ibid*., hlm. 287.

Usulan-usulan di atas dipertegas oleh Ketua Rapat, Jakob Tobing dengan mengatakan bahwa alternatif-alternatif yang berkembang adalah berkaitan dengan keterlibatan MPR dalam hal Presiden telah terpilih Berikut ini penjelasan Ketua Rapat.

> Jadi maksudnya begini, ada dua hal. Satu untuk poin ini, ini adalah mengenai Presiden yang sudah terpilih, poin ini, ya. Sedangkan poin yang anda maksud adalah yang menyangkut bagaimana menetapkan calon. Dalam waktu bicara masalah Presiden hal itu ada, tapi memang kita waktu itu, sepakat nanti kalau kita ada hal-hal yang ditransfer, ya ditransfer. Tapi bukan poin ini, poinnya adalah salah satu tugas MPR itu oleh Fraksi Reformasi menetapkan calon Presiden untuk dipilih langsung oleh rakyat, *kan gitu*.
>
> Jadi itu poin langsung tersendiri, alternatifnya adalah macam-macam. Itu alternatifnya. Tapi ada alternatif yang MPR tidak melaksanakan tugas itu. Jadi alternatifnya ada dua. Yaitu satu, MPR menetapkan calon Presiden yang akan dipilih oleh rakyat. Alternatif kedua, MPR tidak menetapkan, atau *gini*, alternatif dua justru MPR menetapkan calon untuk ditetapkan oleh MPR. Kalau tidak salah PDI-P begitu.[348]

Lebih lanjut Ketua Rapat, Jakob Tobing menyampaikan alternatif mengenai keterlibatan MPR dalam hal Presiden belum terpilih.

> *Iya kan* di dalam usul Fraksi Reformasi itu memang salah satu kewenangan MPR menetapkan calon Presiden, kalau waktu itu disebutnya dua paket. Dan sesudah ditetapkan oleh MPR baru dilemparkan ke masyarakat, dan hasilnya tinggal dilantik di depan anggota MPR. Tapi itu termasuk kewenangan MPR untuk menetapkan calon, itu yang dimaksud oleh Fraksi Reformasi. Kalau kita urut demikian, saya masih ingat usul dari PDI-P yang mengatakan penetapan calon juga oleh MPR dari dua pemenang pemilu tapi dipilih oleh MPR, *gitu kan*? *Ndak*, kalau PDI-P *ndak* dipilih, dipilih oleh MPR. Didominasi oleh rakyat pemenang satu dan pemenang dua itu yang menjadi calon...[349]

[348] *Ibid*., hlm. 287-288.

[349] *Ibid*., hlm. 288-289.

Terhadap penegasan di atas, Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengatakan sebagai berikut.

> *Nggak*, kita punya... Ini kita bicara masalah teknis ya. Tapi ini prinsipnya memang begitu. Kita punya konsep itu, itu bersamaan. Jadi MPR yang ada itu memilih dulu, menetapkan dulu dua paket calon, dari dua paket calon terpilih bersama-sama dilakukan pemilihan umum. Jadi nanti pada pemilihan umum itu ditambah satu kotak lagi, pemilihan Presiden. *Nah*, yang melakukan pelantikan adalah MPR yang baru, begitu. Jadi tidak terlepas itu.[350]

Adapun Soewarno dari F-PDIP mengatakan sebagai berikut.

> Itu ada. Sudah ada sinkronisasi. Waktu itu usul Polri. PDIP waktu itu mengusulkan tiga langkah, yaitu menjelang pemilu, partai-partai mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Pemenang pertama dan pemenang kedua dari pemilu itu diserahkan kepada MPR untuk dipilih dan ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Tapi kemudian ditambah usulan TNI/Polri yang diterima yaitu setelah menjelang pemilu partai-partai mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, apabila ada yang mendapatkan suara lebih dari 50%, MPR tinggal menetapkan. Asumsinya kalau sudah terpilih lebih separuh rakyat, tidak ditetapkan MPR, akan mengundang kericuhan. Atau selanjutnya sama seperti tadi. Apabila tidak ada yang 50% maka pemenang pasangan kesatu dan kedua diserahkan ke MPR untuk ditetapkan, untuk dipilih dan ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden.[351]

Sedangkan Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengatakan sebagai berikut.

> Supaya tidak membingungkan menurut saya. Sebenarnya yang "D" ini adalah varian dari "C" sebenarnya. Jadi "D" alternatif satu itu hakekatnya adalah varian dari alternatif dua. Sedangkan usulan PDIP itu adalah varian dari alternatif satu. Tapi besarannya sebenarnya ada di "C" itu. Baik alternatif satu ataupun alternatif dua. *Nah* pada masing-masing alternatif di "C", itu ada variannya lagi *gitu*, bagi yang dipilih MPR seperti variannya PDIP. Jadi

[350] *Ibid*., hlm. 289.

[351] *Ibid*., hlm. 290.

> dipilih oleh MPR sudah melalui seleksi dipemilu terlebih dahulu. Sedangkan alternatif dua yang dipilih langsung, itu variannya adalah Reformasi, jadi sebelum langsung itu sudah disaring dulu oleh MPR. *Nah*, kalau memang betul seperti itu, maka menurut saya tidak perlu "D", tapi masing-masing "C" itu ada variannya untuk memudahkan. Karena nanti ketika bicara "D" alternatif dua agak sulit juga, tidak perlu dicantumkan. Itu agak sulit.[352]

Selanjutnya, Soedijarto dari F-UG menyatakan bahwa koalisi tidak terjadi di MPR.

> Itu sudah dirumuskan pak waktu kita bicara mengenai masalah proses pemilihan Presiden pak. Yang kedua, waktu itu pengusul istilahnya partai-partai. Jadi paket itu bisa diusulkan dua partai, jadi misalnya partai "A" mencalonkan "AB", partai "B" pun "AB", jadi koalisi tidak terjadi di MPR nantinya.[353]

Berikutnya, Soewarno dari F-PDIP menyampaikan alternatif-alternatif sebagai berikut.

> Jadi yang kita rasakan bersama sebagai hasil dari rumusan sudah ada di sini. Alternatif dua varian satu, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak daripada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pemenang partai kesatu dan kedua yang diadakan secara langsung, secara Luber dan Jurdil," itu alternatif satu. Alternatif dua, "calon Presiden dan calon Wakil Presiden ditetapkan dalam satu paket oleh partai-partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum."[354]

Kemudian Ketua Rapat, Jakob Tobing menanyakan mengenai pemberhentian Presiden melalui sidang MPR, sebagaimana dikemukakannya berikut ini.

> Membahas dan memutuskan usul pemberhentian karena tidak otomatis *kan*? Tidak otomatis begitu ada putusan pengadilan, lantas diberhentikan, tidak. Melalui sidang MPR, *kan gitu*. Jadi di sini perlu ada kualifikasi itu atau

[352] *Ibid*., hlm. 291.

[353] *Ibid*., hlm. 292.

[354] *Ibid*.

dicukupkan itu diterangkan dalam soal Presiden?[355]

Rully Chaerul Azwar dari F-PG menyampaikan pendapat sebagai berikut.

> *Nggak*, mungkin bedanya kalau di MPR ada kata-kata memutuskannya, *gitu* ya. Kalau yang di lain, hanya membahas saja dan mengusulkan. Membahas dan mengusulkan, *gitu*.[356]

Ketua Rapat, Jakob Tobing menjelaskan bahwa MPR mempunyai kewenangan memutuskan memberhentikan Presiden setelah mendapat usulan.

> Bisa... tetapi memang memutuskan. Karena usul itu datangnya itu *kan* datang usul, harus diputuskan dulu oleh MPR. *Nggak* langsung diberhentikan. Bisa-bisa nanti ada *voting* juga itu. Keputusannya bisa tidak memberhentikan. Tapi kalau dia mau memberhentikan, dia berwenang.[357]

Lebih lanjut Ketua Rapat, Jakob Tobing menjelaskan mengenai kewenangan MPR memberhentikan Presiden sebagai berikut.

> *Nggak,* artinya maksudnya *tuh* begini, MPR mempunyai kewenangan memberhentikan Presiden apabila ini dipenuhi. Itu maksudnya. Jadi bukan hanya prosesnya. Tapi ada kewenangan itu. Jadi kewenangannya itu memberhentikan Presiden berdasarkan.... Tapi begini juga, MPR juga berwenang mengatakan walaupun DPR bilang ini harus diberhentikan. MPR kemudian bersidang bilang, saya putuskan tidak diberhentikan. Itu jadi juga bisa itu.[358]

Menurut Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP bahwa MPR mempunyai kewenangan untuk memberhentikan Presiden tanpa harus ada usulan DPR. Oleh karena itu, Lukman mengusulkan kata "usul" dapat dihilangkan.

> Itu *kan* digeneralisir begini. Yang agak mengkaburkan kita ini kata-kata usul, di sini. Jadi substansinya sesungguhnya apakah berdasarkan usulan dari DPR tentunya ataupun

[355] *Ibid*., hlm. 293.

[356] *Ibid*., hlm. 294.

[357] *Ibid*., hlm. 295.

[358] *Ibid*.

> tidak ada usulan dari DPR. Memang MPR itu memiliki kewenangan untuk memberhentikan. Oleh karenanya mungkin kata usul ini bisa dihilangkan. Jadi terlepas apakah yang akan dibahas itu dari DPR atau dari diri MPR nya itu sendiri, MPR punya hak untuk memberhentikan. Sehingga usul ini dihilangkan saja.[359]

Terhadap pendapat di atas, Ketua Rapat, Jakob Tobing mengatakan bahwa MPR memiliki kewenangan untuk membahas dan memutus usul *impeachment* sehingga tidak perlu disebutkan secara spesifik kewenangan memberhentikan Presiden.

> *Ndak*, ini hanya bahannya saja bahwa ini *qualified*, artinya sudah *qualified* sebagai bahan untuk *impeachment*. Kalau hanya tuduhan politik *kan* sulit. Kemudian masuk ke MPR, MPR *kan* membahas dan memutuskan usul ini. Apakah mau diberhentikan atau tidak. Menengok kejadian Clinton akhirnya tidak, karena *voting*-nya kalah *kan*. Itu Pak Patrialis, jadi apakah perlu ada secara spesifik lagi disebutkan kewenangan memberhentikan itu.[360]

Selanjutnya Hatta Mustafa dari F-PG menyampaikan pendapat bahwasanya perlu secara eksplisit disebutkan kata "usul", karena akan berarti MPR mempunyai hak untuk memberhentikan Presiden.

> Dengan membahas dan memutuskan usul pemberhentian itu berarti MPR itu memang mempunyai hak untuk memberhentikan. Kalau *nggak* usul itu kan *nggak* masuk ke MPR. Jadi eksplisit dia memang punya hak untuk itu makanya usul itu ditaruh ke situ. Kalau *nggak* misalnya ke Mahkamah Agung atau ke Mahkamah Konstitusi. Tapi karena MPR mempunyai hak untuk memberhentikan Presiden, maka usul itu masuk ke situ.[361]

Sementara itu, Patrialis Akbar dari F-Reformasi menyatakan bahwa harus secara tegas disebutkan bahwa MPR mempunyai hak memberhentikan Presiden, bukan hanya sekadar membahas dan memutuskan usul pemberhentian.

---

[359] *Ibid*., hlm. 296.

[360] *Ibid*., hlm. 296-297.

[361] *Ibid*., hlm. 297.

> Iya kita paham betul ya maksudnya. Cuma *kan* di dalam Undang-Undang Dasar memang harus tegas. Kalau kita mengamati bahasa ini, bahwa ternyata kewenangan itu adalah membahas dan memutuskan usul pemberhentian. Katakanlah betul diterima usul pemberhentian, terus siapa yang memberhentikan? Karena kita tidak secara tegas menyatakan MPR mempunyai hak untuk memberhentikan, tapi hanya sampai sejauh boleh memutuskan usul, terus tindak lanjutnya bagaimana? *Nah*, tindak lanjutnya itu adalah kita harus tegas menyatakan bahwa MPR mempunyai kewenangan untuk memberhentikan. Inikan kaitannya dengan mekanisme. Tapi yang hak sesungguhnya adalah memberhentikan. Makanya kami memang tidak terlalu terikat dengan teori-teori yang berlaku atau pendapat-pendapat itu.[362]

Harun Kamil dari F-UG mencoba menjelaskan tema yang sedang dibahas, yaitu berkaitan dengan tugas, wewenang, dan hak MPR.

> Saya mau menjelaskan sebentar. Jadi sehubungan dengan apa yang disampaikan saudara Patrialis Akbar. Ini pembahasan ini kan *heading*-nya atau judulnya tugas, wewenang dan hak MPR. Jadi tentunya *gak* usah diulang lagi di bawah *dong* kalau begitu. Memang ini adalah tugas, wewenang, dan hak MPR. Ini poin lima dari perumusan mengenai MPR. Jadi saya ulang judulnya adalah lima tugas, wewenang, dan hak MPR.[363]

Selanjutnya Ketua Rapat, Jakob Tobing mencoba menjelaskan bahwa sebenarnya tidak ada perbedaan, hanya ada yang menghendaki supaya secara eksplisit disebutkan kewenangan untuk memberhentikan Presiden beserta ketentuan proseduralnya. Berikut ini penjelasan tersebut.

> Masalahnya itu begini pak, sekaligus begini Pak Patrialis. Dalam sistem presidensiil memang tidak bisa memberhentikan dalam masa jabatannya, kecuali untuk hal-hal ini, *gitu*. Dan untuk itu MPR mempunyai kewenangan untuk memberhentikan, tetapi sepanjang mengikuti ini, *gitu*. Jadi sebenarnya tidak ada perbedaan, hanya yang satu menghendaki supaya ekplisit tersebut MPR mempunyai

[362] *Ibid*.

[363] *Ibid*.

> kewenangan untuk memberhentikan Presiden, kemudian ada keterangan proseduralnya. Jadi tidak asal karena *voting*-nya kalah terus Presidennya berhenti. Tapi adalah berdasarkan usul pemberhentian karena ini, kualifikasi ini. Jadi yang berdasarkan usul pemberhentian, apabila ternyata... begini, begini, *gitu*. Jadi boleh itu dijelaskan di depan, MPR mempunyai kewenangan memberhentikan Presiden, apabila begini, *gitu*.[364]

Berikutnya Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyampaikan pendapat bahwa MPR otomatis melekat kewenangan untuk memberhentikan Presiden tanpa harus menunggu usulan DPR.

> Jadi yang berkaitan yang dipersoalkan oleh Saudara Patrialis itu mungkin sudah *clear*. Tinggal rumusannya yang kita perbaiki. *Nah*, persoalan berikutnya yang disampaikan, yang ditanyakan tadi itu, jadi dengan rumusan seperti ini seakan-akan atau secara jelas bisa ditangkap bahwa, kewenangan MPR untuk memberhentikan Presiden itu semata-mata hanya berdasarkan usulan dari luar dirinya. *Nah*, padahal MPR sebagai... ya apakah nanti bikameral atau unikameral. Saya melihat MPR pada dirinya itu melekat secara otomatis bisa memberhentikan Presiden, tanpa adanya usul sekalipun, begitu. Jadi dia bisa saja tidak harus menunggu usulan DPR, dia bisa, kalau memang jelas-jelas tadi itu kualifikasinya. Kalau MPR jelas-jelas melihat bahwa Presiden telah sungguh-sungguh melanggar konstitusi atau kualifikasi-kualifikasi ini. Tanpa harus menunggu adanya usulan. Jadi itu otomatis melekat pada dirinya.[365]

Lebih lanjut Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyampaikan bahwa dengan hanya DPR yang diberi hak mengusulkan berarti DPR seakan-akan menafikan DPD. Dengan adanya kata "usul" menunjukkan MPR hanya dapat beraksi setelah adanya usulan.

> Karena *kan* kebetulan kami, MPR itu terdiri dari DPR dan DPD. Kalau hanya semata-mata DPR yang memiliki hak untuk mengusulkan pemberhentian itu setelah tentunya berdasarkan penyelidikannya. Ini *kan* DPD seakan-akan tidak bisa. Iya DPD *kan* jadi tidak bisa.

[364] *Ibid*., hlm. 298.

[365] *Ibid*., hlm. 298-299.

...

Kata-kata usul, itu yang tadi saya mencoba.... Kata-kata usul ini, usul pemberhentian, jadi membahas, memutuskan, dan memberhentikan itu atas usul pemberhentian. Jadi MPR itu hanya bisa bereaksi setelah adanya usulan.[366]

Selanjutnya Ketua Rapat, Jakob Tobing mencoba menyimpulkan pendapat-pendapat peserta bahwa MPR mempunyai kewenangan untuk memberhentikan Presiden pada masa jabatannya.

Jadi kita simpulkan ya pak dengan tugas-tugas berikutnya *kan* ada pernah kita bicarakan sudah. Tapi yang jelas kita sepakat untuk hal-hal seperti ini, itu MPR mempunyai kewenangan untuk memberhentikan Presiden pada masa jabatannya. Ya, *gitu toh,* isinya.[367]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengemukakan bahwa masih terdapat dua sudut pandang menyangkut proses pemberhentian Presiden. Semata-mata proses hukum ataukah langsung proses politik. MPR sebagai lembaga politik tidak harus menunggu proses hukum dapat memberhentikan Presiden jika jelas-jelas melanggar Konstitusi atau Tap.

Pertanyaan Pak Andi ini memang, ya inilah yang kebetulan proses lobinya ketika pembicaraan ini *kan* begitu. Jadi memang di sini saya melihat masih ada dua titik pandang yang masih belum ketemu berkaitan dengan sistem presidensiil ini. Jadi katakanlah kalau cara berpikir ini yang kita terima sedangkan di Q nanti itu MPR hakekatnya memiliki kewenangan untuk mengadakan Sidang Istimewa, itu *kan* sesungguhnya juga tanpa harus melalui proses hukum seperti ini, MPR bisa mengadakan Sidang Istimewa. Kecuali kalau kemudian MPR juga dibatasi dengan kualifikasi-kualifikasi seperti ini. Itu yang menjadi problem. Padahal MPR itu ya biar bagaimana pun hakekatnya adalah lembaga politik juga. Kemudian kalau hanya semata-mata berdasarkan hukum positif yang berlaku, persoalannya kemudian sangat dilematis. Karena hal-hal yang berkaitan dengan tindakan politis itu seringkali tidak terakomodir dalam ketentuan-ketentuan hukum positif itu.

[366] *Ibid*., hlm. 299.

[367] *Ibid*., hlm. 300.

> Jadi ya apakah kita harus menunggu selama sekian lama kalau melihat sudah sungguh-sungguh, jelas-jelas melanggar Konstitusi atau Tap, atau yang lain itu. Jadi saya sendiri itu masih mempertanyakan, terus terang.[368]

Selanjutnya Andi Mattalatta dari F-PG menyampaikan bahwa pendapat Lukman dapat diberlakukan apabila Presiden dipilih oleh MPR.

> Saya setuju untuk maju, pak. Dan mungkin bagus untuk catatan bahwa apa yang dipertanyakan Pak Lukman itu bisa kita *reserve* kalau Presidennya dipilih MPR. Jadi MPR yang memilih Presiden, MPR juga yang kasih tugas. Jadi kalau Presiden melanggar tugas yang dikasih oleh MPR di luar ini, bisa dia di-*impeacht*.[369]

Ketua Rapat, Jakob Tobing menjelaskan keberadaan pembentuk lembaga permusyawaratan sebagai berikut.

> ...jadi kalau nanti kita lihat pada ke-Presidenan, ke-DPR-an, ke-DPD-an, dan bagaimana *set*-nya, itu bisa-bisa memang hanya menjadi urusan DPR, DPD, dan yang menjadi pembentuk lembaga permusyawaratan itu... [370]

Selanjutnya Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyampaikan pendapat mengenai hubungan GBHN dengan Ketetapan MPR .

> *Nah,* ini saling berkait dengan tata urutan sistem perundang-undangan kita begitu. Ada fraksi yang ingin memasukkan Tap itu juga masuk. Jadi setelah Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR, undang-undang, dan seterusnya. Tapi ada juga fraksi yang tidak menghendaki Tap MPR itu masuk dalam situ. Sehingga memang ini ada dua catatan pemikiran seperti itu. Jadi kalau ditanyakan GBHN itu, apakah melalui hukum atau politik? Ya kalau GBHN itu apakah huruf besar atau huruf kecil itu hakikatnya adalah putusannya adalah Ketetapan MPR, maka ya dia masuk dalam hukum kita begitu. Kalau itu masuk dalam tata urutan perundang-undangan. Tapi kalau tidak ya lain lagi ceritanya. Memang ini saling terkait memang.[371]

---

[368] *Ibid*., hlm. 305.

[369] *Ibid*., hlm. 306.

[370] *Ibid*., hlm. 306-307.

[371] *Ibid*., hlm. 307.

Ketua Rapat, Jakob Tobing menjelaskan yang menjadi persoalan terakhir adalah apabila Presiden melanggar GBHN. Jakob Tobing mengatakan bahwa dalam sistem presidensiil tidak mungkin Presiden diberhentikan karena melanggar GBHN. Berikut ini uraiannya.

> Yang menjadi pertanyaan sebenarnya adalah, mengenai GBHN yang merupakan sebuah putusan politik. Apakah dia melanggar itu adalah bisa dihukum oleh peradilan atau itu merupakan bagian daripada *game* demokrasinya *checks and balances?* Sebenarnya itu tidak termasuk di dalam yang memerlukan keputusan pengadilan. Itu termasuk di dalam permainan politik misalnya, saya tidak mau mengangkat apa yang kamu ajukan, atau Rancangan Undang-undang itu tidak saya berikan, jadi ada *bargaining-bargaining* begitu sebetulnya isinya di dalam. Jadi tidak mungkin Presiden dalam sistem presidensiil itu dinyatakan diberhentikan karena melanggar GBHN. Tapi kalau dia melanggar misalnya pasal berapa yang tidak mau membangun atau menegakkan hukum itu, ya bisa misalnya mengintervensi putusan peradilan, memaksakan tertentu bisa. Atau *high crimes* misalnya dia ternyata menerima suap dengan ancaman hukuman lebih dari lima tahun begitu ya. Ya itu bisa. Tetapi bisa untuk diproses. Putusannya *gimana*, ya terserah MPR.
>
> Tapi kalau misalnya tuduhan-tuduhan itu tidak bisa dibuktikan secara hukum, tidak bisa dibawa ke Sidang MPR, begitu. Saya pikir kalau kita fokuskan, persoalannya sekarang adalah tinggal mengenai GBHN. Apakah GBHN termasuk yang memang bisa dikualifikasikan melanggar GBHN itu merupakan perbuatan melawan hukum atau perbuatan politik?[372]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi berpendapat bahwa GBHN tetap dibuat oleh MPR untuk mengontrol Presiden. Berikut ini pendapat tersebut.

> Sekarang bagaimana kebutuhan kita? Saya tetap mengatakan seperti itu, kebutuhan bangsa ini bagaimana? *Nah,* makanya dari awal kita tetap menginginkan adanya GBHN, GBHN itu tetap dibuat oleh MPR. Kalau memang Presiden dipilih

[372] *Ibid*., hlm. 310.

> langsung, mampu atau tidak juga melaksanakan ini, kita tawarkan kepada mereka. Dan itu juga sebagai salah satu mekanisme kontrol bagi kita, MPR, di dalam melakukan pengawasan-pengawasan terhadap pelaksanaan Presiden. Tapi memang ini kita agak sedikit ada perbedaan barangkali dengan Ketua. Ketua memang lebih mengarah kepada satu teori yang memang sudah lazim. Tapi menurut saya bagaimana kebutuhan kita lah. Jadi kita juga tidak usah terlalu kuatir ditertawakan orang. Tapi kalau memang itu kita butuhkan. Karena begini, sedangkan sudah ada GBHN saja bangsa dan negara ini masih morat-marit, apalagi tidak ada GBHN makin kacau. Apalagi kebebasan kita serahkan seutuhnya kepada Presiden. Jadi memang harus kita padukan lah. Saya ingin mengajak. *Gitu* saja.[373]

Ketua Rapat, Jakob Tobing menjelaskan bahwa MPR masih memberi putusan politik terkait dengan pemberhentian Presiden.

> Jadi tadi juga dibicarakan, ini adalah *qualifier* untuk membawa dia ke Sidang MPR. Jadi yang berwenang memberhentikan itu MPR. Ini hanya *qualifier* jadi tidak semua tuduhan itu masuk ke MPR kalau belum ada kualifikasi begitu bahwa ini memang *oh ya* memang dia melanggar. Kalau pun dia dianggap melanggar, MPR pun masih memberi putusan politik seperti yang terjadi di Clinton itu ya. Melanggar, tapi kalah v*ote-kan* ya tidak jadi, begitu. Bisa begitu.[374]

Fuad Bawazier dari F-Refomasi mencoba melengkapi penjelasan di atas dengan mengusulkan rumusan terkait dengan keterlibatan pengadilan dalam pemberhentian Presiden. Berikut ini penjelasannya.

> Saya melengkapi. Kalau itu, itu tentunya berdasarkan, ya istilahnya pak, kita ini terlalu terpukau ini kepada sistem peradilan yang biasa ini. Ini untuk Presiden begitu. Jadi mungkin kalimatnya pun kalimat, "putusan pengadilan diadakan khusus untuk itu dan telah mempunyai kekuasaan hukum tetap". Ini bahasa pengadilan apalah, khusus militer atau khusus apa, pengadilan agama. Itu bahasa-bahasa yang *nggak* pas di sini. Misalnya namanya putusan pengadilan

[373] *Ibid*., hlm. 311.

[374] *Ibid*., hlm. 313.

> yang dibentuk oleh MPR, titik. *Nggak* pakai kekuatan tetap hukum, dan sebagainya. Macam itu kalimatnya sudah *nggak* nyambung *wong* di sini peradilan biasa *kok*, bukan politik.[375]

Lebih lanjut Fuad Bawazier dari F-Reformasi menjelaskan kewenangan MPR yang tidak perlu langsung dengan membentuk komisi penyidik seperti kewenangan MPR dalam UUD yakni mengangkat dan memberhentikan Presiden. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Tapi saya kira Bapak Pimpinan ini tidak menutup, tidak untuk menutup saya, *pantes*-nya mohon ini diberi satu catatan serius. Karena bagi saya adalah ini masalah yang, saya terus terang saja agak merasa *feeling* aneh seperti ini. Jadi ini prinsip tadi. Bahwa saya adalah berdasarkan putusan atau rekomendasi Komisi Penyidik yang dibentuk MPR. Karena bagi saya itu adalah kewenangannya ada pada MPR. Itu kemudian menjadi keputusan akan diberhentikan atau tidak oleh MPR. Jadi Komisi Penyidik dibentuk oleh MPR, nanti MPR yang menyidangkan, itu dasarnya. Dan tidak sembarangan. Setelah dia berhenti jadi Presiden, ya itu kemudian soal peradilan umum. Itu *kan* yang diberlakukan di Amerika *kan* bisa begitu. Jadi waktu dia jadi Presiden, dia tidak bisa diadili pengadilan umum dulu. Jadi ada Komisi Penyidik. Jadi saya mengikuti aliran seperti itu. Komisi Penyidik yang dibentuk MPR, jadi kewenangan MPR-nya tidak perlu langsung. Biar Mahkamah Agung dan segala macam. *Nggak*, Undang-Undang Dasar mengangkat dan memberhentikan itu ya MPR.
>
> *Nah*, sedangkan Komisi Penyidik itu merekomendasikan atau memutuskan, ya kalimatnya ya pasti rekomendasi. Nanti dibawa ke pleno di MPR supaya lebih masuk akal ketatanegaraan kita. Kemudian diputuskan untuk Presiden. Bahwa kemudian diputusannya karena itu, dia misalnya memerintahkan pembunuhan misalnya pak, itu habis itu dia berhenti baru peradilan biasanya setelah dia tidak jadi Presiden.[376]

Terhadap usulan mengenai komisi penyidik MPR, Ketua Rapat menyatakan untuk dicatat terlebih dahulu dan

[375] *Ibid*., hlm. 314.

[376] *Ibid*., hlm. 315.

akan dibahas pada masalah sistem peradilan dan penegakkan hukum.

> Nanti saja waktu itu dicatatan, waktu bicara masalah sistem peradilan dan penegakan hukum ada di situ. Jadi ada di banyak tempat pak, nanti kita sinkronkan sebab kalau bapak catat di sini semuanya lebih baik dicatat di sini. Ada yang mengusulkan Mahkamah Agung, ada yang mengusulkan Mahkamah Konstitusi, Bapak mengusulkan Komisi Penyidik MPR begitu. Ada macam-macam. Sekalian begitu.[377]

Selanjutnya Hatta Mustafa dari F-PG menyampaikan pendapat mengenai rekomendasi penyidik yang dibentuk MPR.

> Begini Ketua. Yang nomor tiga itu tadi disebutkan Pak Fuad, rekomendasi penyidik yang dibentuk oleh MPR. *Nah*, yang saya tanyakan apa masih perlu memiliki kekuatan hukum yang tetap? Jadi untuk rekomendasi itu kan *ndak* berlaku.[378]

Berikutnya Soedijarto dari F-UG menanyakan penambahan kewenangan MPR dengan adanya komisi penyidik.

> Apakah dengan demikian, kita mau *nambahin* satu wewenang MPR Pak? Yaitu membentuk Komisi Penyidik. Ya artinya berarti yang eksplisit di luar ini kan? Seperti yang dikatakan Pak Fuad, di Amerika Serikat itu, Senat meminta Jaksa Agung membentuk peneliti khusus. Jaksa Agung yang mengangkat bukan....[379]

Fuad Bawazier dari F-Reformasi menjelaskan mengenai usulan pembentukan komisi penyidik sebagai berikut.

> Ini *kan* Komisi Penyidik yang dibentuk oleh MPR. Untuk membentuk itu MPR itu anggotanya bisa macam-macam, itu soal lain. Yang membentuk itu MPR. Bisa ada unsur-unsur macam-macam. Bisa Jaksa Agung. Kalau *wong* Jaksa Agung di sini diangkat oleh Presiden bisa diganti dan sebagainya, ya mungkin tidak berani kita. Komisi Penyidiknya itu nanti, itu terserah. Tapi yang membentuk Komisi Penyidik itu MPR. Yang membentuk anggotanya

[377] *Ibid*., hlm. 316.

[378] *Ibid*., hlm. 318.

[379] *Ibid*., hlm. 319.

bisa soal lain, nanti dulu pak.

Jadi ini betul-betul hanya untuk memberikan ini *kan* lembaga politik, MPR-nya itu. Cuma lembaga politik itu mendapatkan hasil *value objective* pada Komisi Penyidik. Nanti dia memutuskan seperti kewenangan MPR dalam Undang-Undang Dasar itu mengangkat dan memberhentikan Presiden. Kalau itu saya menghindari Mahkamah Agung. Baru setelah dia berhenti itu keputusan pengadilan yang biasa itu berlaku. Kalau sekarang oleh Mahkamah Agung juga misalnya memberikan keputusan, kemudian nanti keputusannya itu kan untuk memberhentikan misalkan dalam hal ini. Pertanyaannya, nanti kalau Mahkamah Agung, apakah Mahkamah Agung nanti akan memberi keputusan yang lain dalam peradilannya, setelah jadi orang biasa? Masa untuk hal sama, orang yang sama, atau masalah yang sama, dia mendapatkan dua kali keputusan. Kan *nggak* bisa begitu.[380]

Berikutnya Hatta Mustafa dari F-PG menyampaikan pendapat mengenai kewenangan MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa MPR yang perlu ditampung dalam rumusan.

Sebentar pak. Tadi "Q" pak, kembali ke "Q" pak dengan "D" pak. Ini substansinya berbeda pak, kalau di "Q" itu antara lain pak ya di depannya. Jadi soalnya itu substansi kewenangannya itu mengadakan Sidang Istimewa pak. Kalau di sini kan memberhentikan, pemberhentian saya kira substansi yang berbeda, jadi di sini belum tertampung pak bahwa mengadakan Sidang Istimewa di dalam butir D itu belum ada. Di butir Q itu jelas rumusan substansinya adalah mengadakan Sidang Istimewa antara lain dan juga dan sebagainya, jadi substansi pokoknya itu Sidang Istimewa bisa diadakan oleh MPR. Kewenangan. Kalau di sini nggak ada sama sekali. Jadi menurut saya belum tertampung substansi Q di butir D.[381]

Sementara itu, Rully Chaerul Azwar dari F-PG berpendapat bahwa sidang istimewa hanya untuk merubah Tap-Tap MPR.

Yang pernah kita lakukan pak, yang lalu tidak untuk memberhentikan Presiden. Sidang Istimewa hanya untuk merubah Tap-Tap MPR, sudah pernah kita lakukan Tahun

[380] *Ibid*.

[381] *Ibid*., hlm. 320.

1998 itu.[382]

Lebih lanjut Rully Chaerul Azwar dari F-PG menyampaikan pendapat bahwa jenis-jenis persidangan MPR cukup diatur di tata tertib MPR.

> ... Jadi saya pikir memang jenis-jenis persidangan saya pikir cukup diatur di tata tertib MPR saja, saya pikir nanti konteksnya bukan dalam forumnya tetapi haknya, kewenangannya di sini. Jadi Q saya pikir dihapus tidak apa-apa.[383]

Selanjutnya Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyampaikan pendapat mengenai sidang-sidang MPR. Berikut ini pendapat selengkapnya.

> Jadi begini, semangat dasar kita bersama hakekatnya kita ingin sistem presidensiil ini *fixed term* begitu lima tahun. Kecuali dalam hal-hal tertentu, pengecualian. Itulah yang diatur dalam D ini kan begitu. Tapi kalau rumusannya hanya D apalagi menghapus Q tadi, itu implisit terkesan kuat bahwa dalam hal sidang, tinggal dua sidang. Karena sekarang kita mengenal tiga sidang; Sidang Umum, Sidang Tahunan, dan Sidang Istimewa. Kalau Sidang Istimewa itu dihilangkan maka hanya tinggal dua sidang dua macam sidang, Sidang Tahunan dan Sidang Umum, Sidang Umum kita mengenal itu adalah lima tahunan. Sidang Tahunan itu setiap tahun yang dalam Ketetapan MPR terakhir itu menyatakan itu kita mendengar laporan Presiden dan laporan lembaga-lembaga yang lain begitu.
>
> *Nah,* kalau secara implisit dengan Q itu dihilangkan, tadi kan Q itu katanya ingin dihilangkan. Artinya sudah tidak mengenal lagi istilah Sidang Istimewa. Artinya implisit dapat disimpulkan bahwa ketentuan D ini bisa dilakukan pada saat Sidang Tahunan. Kalau memang benar demikian, saya merasa bahwa jangan sampai MPR sebagai lembaga yang sangat ya sangat strategis tinggi dan lain sebagainya itu, itu kemudian agenda reguler tahunannya itu diganggu atau juga ditambah dengan agenda-agenda yang D ini.
>
> Jadi kalau ada ketentuan-ketentuan atau kenyataan peristiwa yang berkaitan dengan D ini, kekhususan ini, pengecualian ini, biarkan MPR mengadakan sidangnya

[382] *Ibid*.

[383] *Ibid*., hlm. 322.

khusus. Itu yang dinamakan Sidang Istimewa. Sehingga yang reguler tahunan ini tidak terganggu mekanismenya. Karena hal-hal tahunan itu yang banyak persoalan, banyak agenda di situ. Sehingga tertib ini persidangan MPR. Itu yang pertama.

Yang kedua, kalau memang karena ini kualifikasinya sangat deras prosesnya, jadi biarkan itu diakomodir dalam sidang yang memang khusus diadakan untuk itu. Itulah Sidang Tahunan. Jangan disatukan dengan Sidang Tahunan yang sebenarnya agendanya sudah cukup banyak begitu. Sehingga fokus perhatian anggota dewan memang betul-betul *focussing* terhadap persoalan-persoalan sidang tahunan, Sidang Tahunan ya. Sidang yang memang ingin melakukan *impeachment,* ya memang khusus diadakan sidang khusus itu.[384]

Berikutnya Soewarno dari F-PDIP yang menyampaikan pendapat bahwa kewenangan MPR memang mengadakan sidang sehingga tidak perlu dicampuradukkan dengan wewenang.

Saya rasa memang kita bicara soal wewenang. Kalau wewenangnya mengadakan sidang, bukan soal jenisnya yang kita ceritakan. Jadi kalau kita ingin mencantumkan kewenangan mengadakan sidang, ya MPR berwenang mengadakan sidang. Dan itu sudah dengan sendirinya, tata tertib. Karena kalau kita campuradukkan antara wewenang dengan bentuk sidang, saya rasa masalahnya lain.[385]

Sementara itu, Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri menyampaikan pendapat mengenai sidang untuk menerima laporan Presiden.

Coba, begini pak ya. Ceritanya itu, upaya untuk menjawab pak ya dari katakan lima tahun itu empat kali MPR mengangkat, itu menerima laporan dari Presiden. Sehingga tidak ada katakanlah kenapa MPR yang mengangkat, yang menerima pertanggungjawabannya MPR, yang lain yang tidak mengangkat? Dalam rangka mengurangi katakanlah ini lima kali lima tahun ya pak, mengurangi itu, sehingga dari lima tahun ini, empat kali Presiden itu melapor kepada MPR yang menerima, yang mengangkatnya. Itu salah satu aspek upaya, itu memang pertanyaan dulu demikian pak.

[384] *Ibid*., hlm. 324.

[385] *Ibid*., hlm. 325.

Jadi salah satu aspek yang ada di situ pak.[386]

Selanjutnya Fuad Bawazier dari F-Refomasi menyampaikan pendapat bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi kewenangannya sebatas menetapkan UUD dan berkaitan dengan pelantikan dan pemberhentian Presiden. Dengan demikian tidak terjadi lagi kekuasaan politik mutlak karena sistem yang dianut adalah pembagian kekuasaan. Adapun mengenai persidangan MPR, tidak perlu diatur penamaannya, cukup sidang MPR.

> Pengertian kami bahwa MPR itu sebagai lembaga tertinggi, itu sebatas adalah karena menetapkan Undang-Undang Dasar. Satu. Kedua, itu yang paling utama seperti itu bunyinya itu. Yang kedua, bahwa nanti misalnya nanti untuk pelantikan Presiden, memberhentikan Presiden, segala sebatas itu. Tapi bukan berarti lembaga tertinggi itu semuanya lapor kepada dia. Semuanya itu di bawah dia. Ini nanti terjadi lagi satu kekuasaan politik lagi, mutlak lagi. Nanti berpindah dari Presiden yang katanya semuanya di bawah Presiden, sekarang berpindah kepada MPR. Padahal itu yang ada adalah itu masalah *distribution of power,* jadi distribusi *power* saja.
>
> ...
>
> Kedua, masalah sidang. Masalah persidangan itu. Sebetulnya kalau sudah diatur kewenangan-kewenangan ini, tidak perlu lagi barangkali nanti sidang itu ada namanya ini, namanya ini, namanya itu. Jadi malah bingung. Ada Sidang Tahunan, ada sidang MPR, ya sidang ya sudah ya sidang MPR. Di situ bahwa nanti di sidang itu ada apa aturan mainnya ya *kan*? Tapi bukan ini istimewa, sidang ya seperti itu, itu.[387]

Di akhir rapat, Ketua Rapat, Jakob Tobing mencoba merangkum semua pendapat peserta. Pertama, disepakati MPR bukan lagi penjelmaan rakyat yang melakukan sepenuhnya kedaulatan. Kedua, dalam menjalankan tugas, wewenang, dan hak MPR tidak perlu diatur dalam UUD tentang bentuk-bentuk sidang MPR.

> ...Kita sudah mensepakati bahwa MPR itu bukan melakukan

[386] *Ibid*.

[387] *Ibid*., hlm. 328-329.

> sepenuhnya kedaulatan, walaupun formulasinya masih berbeda-beda. Artinya memang MPR itu bukan penjelmaan rakyat. Dia menyelenggarakan kekuasaan tertinggi tapi *specified, limited.* Ini bukan sebuah lembaga yang dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Tidak begitu lagi.
>
> Oleh karena itu, bangunan organisasi kekuasaan yang menempatkan MPR menjadi sumber dari segala kedaulatan, itu memang sudah tidak begitu lagi tapi konstitusi yang mengatur. Itu posisinya menjadi begitu. *Nah,* sekarang saya ingin sederhanakan saja. Mungkin, kalau memang mau dipertahankan demikian, apakah dalam tugas wewenang dan hak MPR ada yang berpendapat perlu diatur tentang adanya bentuk-bentuk persidangan? Ada yang tidak mau, tidak perlu begitu. *Ah* saya mau arahkan demikian tidak ada *progress* dulu.[388]

Rapat Lobi yang secara khusus membahas tentang kewenangan MPR diselenggarakan pada 4 Juli 2000 dipimpin oleh Jakob Tobing. Dalam pengantarnya, untuk menghidupkan diskusi, Ketua Rapat mengatakan bahwa dulu MPR adalah sebuah lembaga kekuasaan tertinggi sebagai penjelmaan kedaulatan yang kekuasannya tidak terbatas. Namun sekarang MPR tidak lagi sepenuhnya melaksanakan kedaulatan karena telah dibagi-bagi oleh UUD.

> ...Jadi ini adalah tugas dan wewenang, dan hak MPR. Kita bicara sekarang. Jadi ini tidak termasuk, oleh sebagian dan oleh sebagian diusulkan seperti ini. Mungkin kalau buat yang tidak memasukkan usulan ini karena menganggap bahwa posisi MPR yang sekarang berbeda dengan posisi MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat. Bukan hanya kedaulatannya tapi penjelmaan rakyat yang kekuasaannya tidak terbatas. Sedangkan yang mengusulkan ini barangkali masih dalam pola pikir demikian.
>
> ...
>
> Jadi begini, untuk menghidupkan diskusi ini. Dalam sebuah pemikiran yang sempat berkembang, dulu itu MPR itu adalah sebuah lembaga kekuasaaan tertinggi, penjelmaan rakyat yang kekuasaannya tidak terbatas. Dan dia lah yang menjadi pusat dari segala kedaulatan, kekuasaan maksudnya. Jadi DPR pun ke sana, Presiden

[388] *Ibid*., hlm. 329.

> ke sana, MA ke sana, dan DPA ke sana, dan mungkin itu juga sebabnya dalam sidang tahunan itu ada laporan dari seluruh lembaga-lembaga negara kepada MPR. Ya, ini kalau di Timur Tengah ini ada yang namanya Laut Mati. Karena dari sana, dari laut itu tidak keluar lagi, jadi mati. Pola pikir itu ada, tapi pola pikir kalau yang sudah disepakati walaupun ada perbedaan sedikit dalam rumusan MPR itu tidak lagi sepenuhnya, tapi adalah penyelengggara, kedaulatannya memang tertinggi, tetapi itu *specified* jadi tidak *limitatif* tetapi memang pola kedaulatan itu memang dibagi dalam ketentuan, distribusinya justru oleh Undang-Undang Dasar, bukan oleh lembaga yang disebut lembaga tertinggi itu. *Nah,* dalam pengantar begitu, tadi Pak Andi, mengatakan untuk Golkar, ini hanya mengangkat dan memberhentikan anggota MA yang lain-lain tidak, begitu. Jadi silakan dikomentari?[389]

Asnawi Latief dari F-PDU yang mendapat kesempatan pertama untuk menyampaikan sikap fraksinya mengatakan bahwa fraksinya mengusulkan MPR mempunyai wewenang mengangkat dan memberhentikan anggota MA dan MK.

> Kalau tidak salah, kami bawa dokumennya. Memang benar bahwa fraksi kami pernah mengusulkan bahwa wewenang MPR dalam konstelasi yang seperti sekarang. Itu mengangkat, memberhentikan anggota MA dan Mahkamah Konstitusi, sebagai lembaga yang kita usulkan baru, yang lain tidak. Apalagi DPA. Tidak ada lagi.[390]

Selanjutnya Fuad Bawazier menyampaikan mengenai pendapat bahwa MPR mempunyai wewenang mengangkat dan memberhentikan anggota MA, BPK, BI, serta DPA dan MK, seadainya kedua lembaga terakhir itu ada.

> Pak Ketua, terima kasih pak. Sebetulnya kalau saja, tidak ada DPD, misalnya. Ya ini semuanya adalah oleh DPR. Tetapi ini *kan* masalahnya akan ada Dewan Perwakilan Daerah. Seperti Dewan kelas dua dibandingkan DPR, karena itu membandingkan MPR supaya dua-duanya ada di situ. Sehingga memang mengangkat dan memberhentikan anggota MA, BPK, BI, DPA kalau masih, Jaksa Agung, jelas harus ada di situ. Jangan sampai jadi alat penguasa

[389] *Ibid*., hlm. 331-332.

[390] *Ibid*., hlm. 332.

> dan Mahkamah Konstitusi yang sangat saya tidak setujui, seandainya itu ada. Karena sebetulnya, itu tugas dari Mahkamah Agung. Mahkamah Agung itu bisa me-*review* sebatas peraturan pemerintah, itu produknya pemerintah.[391]

Terhadap pendapat di atas, Hobbes Sinaga dari F-PDIP menanggapi mengenai kewenangan MPR memiliki hak uji undang-undang, yang menurutnya dapat dilakukan MPR apabila terhadap Ketetapan MPR.

> Mengenai MPR. Jadi, MPR yang menjadi kekuasaan hak untuk menguji, ini nanti kita harus lihat dulu dalam tata perundang-undangan kita itu. Jadi sebenarnya kalau kita lihat dalam *Stufen Theory, Hans Kelsen*, Nawiansky, dan Adolf Merker itu. Jadi di atas ada *grundnorm*. Yang *grundnorm* itu dibuat oleh pendiri negara.
>
> Kemudian di bawahnya itu adalah aturan dasar. Oleh kita mengatakan, aturan dasar ini dibuat oleh MPR. Yang dibuat oleh MPR itu adalah Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR, itu yang kita pahami selama ini. Di bawahnnya itu adalah aturan formal. Aturan formal ini dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan DPR. Itu yang kita pahami.
>
> Jadi sebenarnya MPR itu tidak bisa menguji undang-undang. Dia hanya bisa menguji produk yang dibuat oleh dirinya, oleh MPR sendiri. Jadi dia bisa menguji Undang-Undang Dasar, dia bisa menguji Ketetapan MPR. Tapi tidak ke undang-undang. Jadi, ini problem sebenarnya, mengapa kita butuhkan satu mahkamah, Mahkmah Konstitusi. Dan saya kira juga beberapa negara, kesulitan ini lah yang diatasi dengan munculnya Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi itu *nggak* dari dulu ada. Dia berkembang menurut kebutuhan satu negara. Jadi saya kira memang di situ masalahnya. Jadi kalau MPR juga melakukan hak uji terhadap undang-undang, kalau terhadap Ketetapan MPR bisa saja. Tapi terhadap undang-undang itu memang bukan haknya.[392]

Selanjutnya Asnawi Latief dari F-PDU menjelaskan hak

[391] *Ibid*., hlm. 332-333.

[392] *Ibid*., hlm. 342.

uji undang-undang di beberapa negara. Berikut ini urainnya.

> Ada sebagian mengusulkan, institusi baru itu, hendaknya diangkat oleh MPR yang mempunyai hak uji, karena hak uji itu Mahkamah bukan suatu Majelis. Ada semacam mahkamah. Di beberapa negara ditemui Pak Andi, juga memang ada kantor pengadilan itu, *punish*-nya itu mencabut bukan lalu dihukum. Kalau Mahkamah Agung *kan* bisa didenda, bisa di ini. Kalau Mahkamah Konstitusi ini sifatnya adalah mencabut, menyalahi Undang-Undang Dasar. Jadi memang ada mahkamah khusus, yang dalam perkembangannya belum ada, sekarang ini sudah ada, di beberapa negara di Eropa itu Mahkamah Konstitusi. Hak uji di bawah undang-undang memang itu Mahkamah Agung. Itu soal lain, ini menyangkut soal hak uji undang-undang, pak.
>
> Sedangkan MPR ini mempunyai nafsir, saya kira itu nafsir punya Majelis, wewenangnya MPR, kalau ada hal-hal yang tidak jelas yang menafsirkannya itu MPR, tapi mengenai hak uji *judicial review* bukan MPR, itu harus suatu Mahkamah yang dibentuk khusus untuk itu. Kalau itu ada saya pikir, itu membantu kita tidak mengulang diskusi. Kalau tidak salah dalam rumusan kita sudah selesai pak.[393]

Ketua Rapat, Jokob Tobing kemudian menyimpulkan adanya dua pendapat mengenai hak uji undang-undang, yaitu pertama, ada yang berpendapat MPR mempunyai hak uji tersebut sehingga harus dicantumkan. Kedua, MPR tidak mempunyai kewenangan tersebut sehingga tidak perlu dicantumkan. Jakob Tobing juga memyampaikan alternatif yang berkaitan dengan lembaga yang menafsirkan UUD.

> Ya, dalam konteks ini, konteks nomor "F" ini. Tadinya kita ingin mencari suatu dalam lobi ini bagaimana, kekompakan pendapat yang ada, ternyata memang ya ada dua pendapat. Yaitu hak untuk menguji undang-undang itu ada dipunyai oleh MPR secara eksplisit disebut begitu, dan ada yang tidak mencantumkan.
>
> Tidak mencantumkan. Itu nanti kita bicara lagi itu, belum tentu juga begitu. Sebab lembaga MPR, jika dianggap mempunyai hak untuk mencabut undang-undang, itu saya pikir *kok* aneh *gitu* ya? Tapi kalau soal menguji, dalam arti

[393] *Ibid*., hlm. 337.

kata umum, semua juga punya hak untuk menguji. Tapi dalam arti kata mempunyai akibat bahwa undang-undang itu harus dicabut atau tidak dicabut, itu sangat spesifik, dan saya tidak melihat satu pendapat yang mengatakan bahwa MPR itu punya hak begitu. Saya uji undang-undang ini, harus dicabut *gitu*. Ya *gimana* itu? Barangkali kita, begini dulu.

Kemudian kita lanjut kepada "G". Nanti kita sinkronkan dengan masalah perundang-undangan, tugas DPR, kemudian ada masalah sistem peradilan kita, itu akan kembali, soal itu akan kelihatan dalam satu kesatuan itu.

Nomor "G" ini bagaimana? Tentunya MPR punya hak, dia yang buat putusan terus dia tidak punya hak menafsirkan *kan*, susah juga. Jadi ini dicantumkan sebagai hak ya? Alternatifnya kembali. Dalam visualisasinya. Pada suatu hari kita mengeluarkan Tap Tahun '73. Kemudian tahun '88, lima belas tahun kemudian, itu mungkin dilihat ini ada *dispute* tentang bagaimana sebenarnya ini maksudnya? Maka yang berhak menafsirkan itu MPR barangkali itu dikeluarkan entah yang disebut fatwa atau apa. Ini itu....[394]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengusulkan MPR mempunyai hak uji termasuk menafsirkan UUD yang melekat dalam hak uji tersebut. Berikut ini uraiannya.

Ya, jadi yang diusulkan oleh fraksi kami sebenarnya MPR bukan berfungsi sebagai Mahkamah Konstitusi. Jadi kami memang tidak ada gambaran bagaimana nanti Mahkamah Konstitusi itu. Tetapi yang kami usulkan adalah MPR memiliki hak untuk melakukan uji. Jadi, hak uji undang-undang itu ada pada MPR, melekat pada dirinya terhadap Undang-Undang Dasar tentunya. Jadi itu hak MPR. Jadi tidak kemudian dirumuskan menjadi sebagai Mahkamah Konstitusi. Perannya, MPR bisa melakukan hak uji itu.[395]

Soedijarto dari F-UG mengatakan kalau MPR diberi hak uji maka MPR menambah produknya, yaitu penafsiran. Berikut ini pendapatnya.

Maaf, kalau boleh saya menyempurnakan ini. Karena saya

[394] *Ibid*., hlm. 342.

[395] *Ibid*., hlm. 342.

merasa perlu. Memang ini muatannya, tetapi bisa-bisa kita menambah produk MPR. Ada produk MPR baru yang namanya sebuah penafsiran, sekalipun namanya mungkin ketetapan. Tapi ada sebuah penyebutan yang jelas, bahwa ada ketetapan yang substansinya penafsiran dan tidak melakukan perubahan terhadap Tap yang lama. Kalau kita bicara tentang agama misalnya orang yang dicerai. Contohnya begini pak. Orang yang dicerai itu memiliki masa *iddah*, tiga *qur'u*, dikalimatnya itu tiga *qur'u*.

Nah, para ulama berbeda pendapat, apa artinya *qur'u* itu? Karena ada yang dari segi bahasa *qur'u* itu berarti haid, bisa berarti suci. Dari segi bahasa. Akhirnya Nabi menyatakan, bahwa *qur'u* di sini artinya suci. Tanpa merubah rumusan yang ada, yang dibutuhkan cuma penafsiran *qur'u* itu supaya tidak terjadi perbedaan pendapat di kalangan ulama, tiga kali *qur'u* itu, tiga kali apa? Ada yang mengatakan tiga kali *haid*, ada yang mengatakan tiga kali suci, perbedaannya. Lalu ada tiga kali penafsiran. Bahwa *qur'u* di sini bukan dalam arti bahasa, tapi dalam arti suci. Selesai itu. *Nah*, misalnya konteks seperti itu, pada suatu ketika mungkin diperlukan, tidak pada tingkat amendemen, tidak pada tingkat menghapus Tap yang ada. Tapi hanya pada kebutuhan pada sesuatu yang memang karena kenyal, itu lalu *interpretable*. Ini menyempurnakan saja persepsi.[396]

Selanjutnya Hobbes Sinaga dari F-PDIP menjelaskan perbedaan penafsiran, peninjauan dan penataan dalam istilah hukum. Berikut ini penjelasannya.

Saya kira memang, kalau dikatakan bahwa MPR itu berkuasa membentuk ketetapan MPR. Di situ sudah inklusif seluruhnya. Meninjau, ya *kan*? Membuat penafsiran dan semua. Sudah inklusif di situ. Mengapa perlu diatur mengenai penafsiran? Ini dari sudut hukum ya, ada beberapa orang di sini pakar hukum. Jadi dalam teori penafsiran itu, ada tujuh kalau tidak salah itu. Penafsiran historis, *a priori*, apalagi? Ada tujuh. Mengapa ada ini? Karena pembentuk undang-undang itu sudah tidak ada. Jadi, mengapa kita memerlukan ada penafsiran? Karena siapa sekarang yang bisa kita katakan bentuk Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Waktu Belanda sendiri pun menerimanya

[396] *Ibid*., hlm. 344.

dari Prancis.

Nah, untuk itu, jadi artinya penafsiran itu dibutuhkan kepada sesuatu, bentuk hukum di mana pembentuknya itu sudah tidak ada. Jadi artinya, kalau untuk produk yang dibuat sendiri, tidak perlu diatur penafsiran, ya memang dia inklusif, itu memang tugas dia, begitu. *Nah*, seperti yang sekarang ini, misalnya di tugas di PAH II, itu bukan penafsiran, tapi mereka melakukan peninjauan terhadap produk ketetapan MPR yang dulu. Mana di antara itu masih bisa dipergunakan dan mana yang tidak, itu namanya peninjauan.

Ada satu lagi, penataan. Penataan itu berarti, dia menata kembali dan mengatur kembali masalah, misalnya ada yang kurang, dia membuat yang baru, dan yang baru itu ditata kembali masalah. Jadi ini, istilah-istilah dalam hukum, yang sebenarnya inklusif ada di dalam pemegang kekuasaan itu sendiri.[397]

Sementara itu, Andi Mattalatta dari F-PG berpendapat bahwa wewenang MPR untuk menafsirkan produknya sendiri tidak perlu dicantumkan secara eksplisit.

Saya tidak mau menentukan pak. Kita semau sepakat bahwa MPR mempunyai hak untuk menafsirkan keputusannya, dan urgensi itu bukan karena si pembuatnya sudah tidak ada, karena pejabat yang berbeda. Pejabat bisa berganti, tapi jabatan tetap ada. MPR selama-lamanya akan tetap ada. Walaupun anggota MPR yang membuat sudah pada meninggal semua. Lembaganya masih ada. Jadi penafsiran itu dibutuhkan bukan karena pembuatnya sudah tidak ada, tapi karena ada perubahan-perubahan penafsiran perkembangan baru. Itu memang muatan ketetapan itu tidak jelas sehingga perlu penafsiran. Perlu. Cuma masalahanya seperti yang dikatakan tadi. Perlu agak eksplisit? Karena MPR sebenarnya bukan cuma menafsirkan pak, merubah ketetapannya juga bisa, tetapi kita tidak tulis di situ, dia berwenang merubah ketetapan. Otomatis.

Ya, jadi pikiran kami, kita sepakat ini sebagai muatan. Sebagai bentuk apa perlu? Karena kalau ditulis berhak menafsirkan putusan majelis, nanti seolah-olah ada produk baru. Penafsiran Majelis nomor sekian, ada ketetapan

[397] *Ibid*., hlm. 345.

> majelis nomor sekian, ada rekomendasi Majelis nomor sekian, ada amendemen majelis nomor sekian, apa itu yang kita maksud? Jangan sampai muatan ini kita tafsiran ini dimaksud. Jangan sampai tafsiran ini dimuatkan sebagai bentuk. Jadi bentuk produk MPR nanti ada ketetapan, ada keputusan, ada penafsiran, ada amendemen, ada rekomendasi. Padahal yang dibuat panduan saja belum tentu sepakat. Yang ada sekarang *kan* dua, keputusan dan ketetapan, dan amendemen. Sekarang PAH II tambah rekomendasi. Belum tentu kita setuju. Masuk ini, tambah lagi tambah bentuk. Tidak mustahil ditafsirkan orang ini adalah bentuk bukan muatan.[398]

Berikutnya Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyampaikan rumusan mengenai pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, yang disesuaikan dengan sistem pemilihan Presiden yang akan dipilih.

> Ya, jadi ini memang butir "H" ini sangat erat kaitannya dengan sistem pemilihan Presiden kita. Jadi paling tidak ada dua besaran dalam sistem pemilihan Presiden itu langsung dan tidak langsung, artinya tidak langsung itu oleh MPR. Kalau memang Presiden dipilih oleh MPR maka ini menjadi mutlak diperlukan "H" ini, begitu. Adapun kalau Presiden dipilih langsung dalam pemilu maka "H" ini bisa dimasukkan di dalam butir "D" begitu. *Nah*, persoalannya, kita *kan* memang masih punya alternatif terhadap sistem pemilihan Presiden. Jadi intinya saya ingin mengatakan bahwa usulan "H" ini di *insert* atau dimasukkan ke dalam D itu kalau memang sistem pemilihan Presidennya langsung. Dengan sistem presidensiil yang *fixed term* tapi dalam kondisi yang tertentu itu ada kualifikasi terentu, itu kemudian MPR bisa meminta dan menilai pertanggungjawaban...[399]

Pendapat di atas ditanggapi oleh Andi Mattalatta dari F-PG. Menurut Andi, apapun sistem pemilihannya, Presiden tetap harus ada yang mengawasi, yaitu DPR dan DPD sesuai dengan kewenangannya. Hasil pengawasan tersebut dilaporkan kepada MPR untuk kemudian dimintakan

[398] *Ibid*., hlm. 348-349.

[399] *Ibid*., hlm. 351-352.

pertanggungjawabannya. Jadi rumusan pertanggungjawaban atas permintaan organ pengawas boleh dicantumkan.

Supaya kami tidak salah kami juga ingin menyampaikan kebulatan pemahaman kami apa yang kemarin, bahwa apapun sistem pemilihan Presiden yang kita *anut*, langsung atau melalui perwakilan muaranya adalah Presiden dalam sistem Presidensil. Itu yang pertama.

Yang kedua apapun sistemnya dan pengertian kita mengenai Presiden dalam sistem presidensiil ini tetap masih bisa diawasi dan tetap bisa diberhentikan di tengah jalan, tentu dengan aturan-aturan.

Di sinilah kami melihat proses pertanggungjawaban ini sebagai bagian dari mata rantai proses pengawasan itu. *Nah,* siapa yang melakukan pengawasan dalam sistem presidensiil kita apakah MPR, apakah DPR, apakah DPD, pemahaman kami setelah diskusi-diskusi selama ini yang mengawasi adalah DPR untuk hal-hal tertentu, DPD juga mengawasi. *Nah,* hasil dari pengawasan itu lah yang barangkali melahirkan proses permintaan pertanggungjawaban dalam arti *impeachment,* jadi tidak berasal dari MPR. Hasil pengawasan DPR dilaporkan ke MPR berdasarkan itulah perlu dimintakan pertanggungjawabkan atau tidak? Itu pertanggungjawaban di tengah jalan. Karena itu kalau ini menjadi kewenangan MPR menurut kami boleh dicantumkan tapi didapatkan sendiri. Jadi ada prolognya atas permintaan DPR, jadi tidak setiap saat.

Nah, yang disinggung Pak Soedijarto tadi pertanggungjawaban di akhir periode karena kami kaitkan pertanggungjawaban dengan pengawasan pak? *Nah,* pertanggungjawaban akhir periode itu bagian dari pengawasan atau tidak? Kami menilai tidak. Itu yang pertama.

Yang kedua, kami juga mengharapkan untuk kita bicarakan bersama kalau pertanggungjawaban di akhir periode jangan sampai penilaian kita tidak *fair* hanya karena yang bersangkutan kita mau calonkan kembali menjadi Presiden kita terima tanpa syarat pertanggungjawabannya atau sebaliknya walaupun dia sudah setengah mati berkarya, tapi karena kita benci dia, kita tidak mau calonkan dia sebagai Presiden, kita tolak pertanggungjawabannya.

> Menjadilah penilaian pertanggungjawaban itu tidak *fair*. Karena itu tolong apakah perlu pertanggungjawaban itu di akhir periode tetap ada *speech* tapi barangkali bukanlah pertanggungjawaban. Supaya tidak dikait-kaitkan dia dengan mencalonkan diri atau tidak karena itu pengertian kami pertanggungjawaban itu adalah mata rantai dari pengawasan dan pengawasan itu dilakukan oleh DPR dan DPD jadi bukan MPR. MPR hanya menerima hasil pengawasan yang dilakukan organ pengawas ini. Apakah *ending* dari pengawasan itu perlu pertanggungjawaban itulah. Karena itu akan melihat ada kaitannya pada butir D.[400]

Selanjutnya Harun Kamil dari F-UG mengatakan agar memperhatikan UUD 1945 dan Penjelasannya dalam memberi pengertian mengenai MPR. Mengenai wewenang berkaitan dengan pertanggungjawaban dan GBHN tergantung kepada sistem pemilihan Presiden. Apabila dipilih langsung, Presiden bertanggungjawab kepada rakyat atas rencana kerjanya selama lima tahun.

> Jadi saya menyambung apa yang dikatakan Pak Soedijarto, dengan catatan pertama bahwa kita konsisten dengan sikap kita tentang masalah pengertian MPR dengan membaca kepada Undang-Undang Dasar 1945 berikut Penjelasannya.
>
> Yang kedua, bahwasanya itu berubah mungkin saja tapi sampai hari ini masih kita konsisten dengan pengertian MPR yang ada dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Butir ini memang tergantung kepada sistem pemilihan Presiden kalau sitem pemilihan Presiden langsung, ya tentu karena dia *nyusun* rencana kerja dia selama lima tahun menjabat, ya dia bertanggung jawab kepada yang milih ya, *kan* begitu. Tapi kalau kita tetap kepada masalah Presiden dipilih oleh MPR, *kan* Presiden tidak menyusun GBHN. Yang menyusun GBHN adalah MPR jadi Presiden cuma jalankan apa yang diamanatkan oleh GBHN walaupun bukan Presiden satu-satunya juga lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. Jadi wajar kemudian dalam menilai pekerjaan dia itu selama amanat itu diberikan itu akan sia-sia dan melakukan penilaian pekerjaan yang dilakukan dan

[400] *Ibid*., hlm. 355-356.

itu satu sistem manajemen yang saya anggap biasa.[401]

Terhadap pendapat yang berkembang, Ketua Rapat Jakob Tobing menjelaskan bahwa yang belum disepakati yakni pertanggungjawaban Presiden di akhir jabatan kepada MPR, perlu atau tidak. Berikut ini penjelasan tersebut.

> Ya, jadi ini ada dua hal di tengah jalan dan di akhir masa jabatan. Kalau di tengah jalan itu kesepakatan kita sudah di butir D, terkait dengan pengawasan *impeachment* jadi bukan karena *voting* suka tidak suka dia lantas diberhentikan. Tapi karena ada proses tertentu dan kualifikasi tertentu. Yang menjadi persoalan kemudian adalah pada akhir jabatan kalau dia dipilih oleh rakyat dan dikatakan harus bertanggung jawab kepada rakyat. Bagaimana rakyat membuat penilaian apakah ada referendum. Karena kalau sebuah pertanggungjawaban tentu ada penilaian baik tidak baik, terima tidak terima dan apa gunanya.
>
> Yang kedua, kalau dia dianggap karena dia dipilih MPR, dia bertanggung jawab kepada MPR pada masa akhir masa jabatannya tentunya adalah baik tidak baik, terima tidak terima, untuk apa? Saya tadi mengatakan alangkah baiknya kita membangun sebuah tradisi kalau sistem presidensiil *kan* sudah jelas *fixed term*, kecuali dia berbuat onar. D itu *kan* kalau membuat onar diberhentikan dia. Pada akhir masa jabatannya dengan segala kelebihan dan kekurangannya kita tempatkan dia dalam sejarah pemimpin bangsa, dan kalau urusan soal dipilih kembali dan tidak dipilih kembali itu urusan kalau untuk pemilihan Presiden langsung ya rakyat pilih lagi tidak? Partainya sendiri mencalonkan lagi tidak? Pemilihan Presiden tidak langsung sama. Apakah kekuatan sosial politik mendukung tidak? Sebetulnya begitu. Jadi untuk masa akhir ini dan kalau ini ingin dicantumkan di dalam rangka D ini bukan merupakan *self initiative* dari MPR tapi bagian dari suatu proses yang disebutkan di D. Jadi kira-kira prosesnya itu adalah atas laporan, katakanlah DPR, ada juga yang mencantumkan dan DPD, yang sudah memenuhi syarat-syarat *impeachment* itu MPR meminta dan menilai pertanggung jawabannya. Pada waktu bicara mengenai DPR itu ada yang mencantumkan itu Pak, dan kalau di sini pada halaman dua itu R, itu perilaku yang

[401] *Ibid*., hlm. 356.

empat *biji* tadi...[402]

Lukman Hakim Saifuddin berpendapat bahwa MPR secara kelembagaan mempunyai kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

> Kalau DPR itu *kan* hanya, sebenarnya karena majelis itu nantinya itu *kan* terdiri dari DPR dan DPD. Dalam hal-hal yang berkaitan DPR itu hanya terbatas kepada bentuk perundang-undangan. Implementasi perundangan kebijakan-kebijakan pemerintah tapi mungkin ada bagian-bagian tertentu yang tidak dilihat DPR tapi mungkin dilihat oleh DPD. Jadi MPR melihat sesuatu yang selama ini tidak dilihat oleh DPR itu mungkin saja, sehingga MPR secara kelembagaan punya kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. [403]

Ketua Rapat, Jakob Tobing mengingatkan kalau yang disepakati MPR itu lembaga permusyawaratan.

> Baik, sebelum saya mempersilakan teman lain, saya ingin *anu* ya. Karena dulu kita sepakat MPR itu permusyawaratan ini bukan sebuah tapi permusyawaratan sekedar itu saja. Jadi sehari-hari yang melaksanakan pengawasan itu adalah DPR. Untuk yang menginginkan adanya DPD, juga DPD untuk yang menginginkan DPD itu adalah bagian dari suatu bagian bikameral sistem lebih keras begitu.[404]

Rully Chairul Azwar dari F-PG mengemukakan bahwa rumusan kewenangan MPR untuk meminta pertanggungjawaban kepada Presiden sudah tidak relevan lagi. Berikut ini uraiannya.

> Walaupun kita nanti menggunakan sistem pemilihan Presiden tidak langsung sekalipun kalau semangatnya sekarang nanti MPR itu tidak menjadi lembaga yang tertinggi sebagaimana yang kita rumuskan, fungsinya kita rumuskan. Memang masalah pertanggungjawaban itu tidak perlu lagi menjadi seolah-olah ujian terakhir untuk bisa terpilih atau tidak. Karena ada forum pemilihannya atau penilaiannya untuk dia dipilih pada forum pemilihannya Presiden itu walaupun itu tidak langsung MPR yang memilih.

---

[402] *Ibid*., hlm. 357.

[403] *Ibid*., hlm. 358.

[404] *Ibid*.

> Menjadi lembaga terkini sebagaimana yang kita rumuskan. Fungsinya saja yang kita rumuskan. Memang masalah pertanggungjawaban itu tidak perlu menjadi seolah-olah ujian terakhir untuk bisa terpilih atau tidak. Karena ada forum pemilihannya untuk penilaiannnya untuk dia dipilih pada forum pemilihan Presidennya itu. Walaupun itu tidak langsung MPR yang milih *ya*. Jadi jangan sampai pertanggungjawaban itu menjadi bagian dari penentu dia dipilih atau tidak. Itu semangat yang barunya ini, apalagi kalau pemilihan tidak langsung, sama sekali tidak ada kaitan pertanggungjawaban. Jadi kalau menurut hemat saya, pertanggungjawaban itu kalaupun ada tidak bisa disamakan dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh MPR kepada Presiden. Itu fungsi-fungsi pengawasan seyogyanya sistem tata negara itu, yang sehari-hari, ya DPR, DPD. Dia yang mengusulkan nanti kalau ada masalah, pengusulannya dari DPR, DPD. Bukan MPR yang minta, serta merta minta, lalu siapa yang minta? Pimpinan MPR? *Nggak* bisa juga.
>
> Mekanismenya itu *kan* mesti ada. Kalau pun dia meminta, mekanismenya *kan* mesti dari DPR, dari DPD. Jadi memang sekarang pengawasannya DPR, tidak di MPR. Itu alasannnya yang kedua kenapa *nggak* bisa. Jadi saran saya memang butir ini, tdak perlu dicantumkan kalau untuk semangat yang ke depan yang ini. Mungkin yang lalu, karena memang MPR merupakan, penuh, rakyat memberikan kekuasaan penuh kepada MPR, memang. Itu dulu memang ini bunyinya, mungkin ini terjadi, kalau sekarang tidak lagi. Saya pikir inipun sudah tidak relevan lagi, saya pikir.[405]

Hobbes Sinaga dari F-PDIP menyampaikan pandangan mengenai pengawasan dalam sistem presidensiil. Menurut Hobbes, pertanggungjawaban Presiden hanya mengenai *impeachment*.

> Ada beberapa hal yang memang selama ini hampir-hampir tidak pernah kita bicarakan. Tapi saya kira ada masalah yang sangat penting kalau kita mau melihat soal pengawasan. Saya tadi jadi agak tertarik dengan pengawasan DPR. Secara teori *kan* yang dimaksud dengan kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan menjalankan undang-undang. Jadi pemerintah itu dalam menjalankan pemerintahannya harus

[405] *Ibid*., hlm. 358-359.

berdasarkan hukum. Yaitu undang-undang. *Nah*, dalam hal undang-undang itu belum dibentuk, maka pemerintah mengeluarkan peraturan kebijakan.

Jadi persoalannya, yang kita lihat ini adalah bahwa DPR ini hanya mengawasai Presiden dalam menjalankan undang-undang saja. Padahal sebenarnya, karena kebetulan Presiden dengan DPR itu bersama DPR membuat undang-undang. Jadi kita hanya melihat selama ini batas DPR itu mengawasi Presiden hanya di dalam hal pelaksanaan undang-undang. Kita lupa bahwa produk paling banyak di negara kita ini adalah peraturan kebijakan, itu berbentuk Keppres, berbentuk Peraturan Menteri, dan lain-lain. Itulah yang paling banyak. Mungkin undang-undang yang kita bisa hitung jumlahnya berapa. Mengapa demikian? Karena kita menganut sistem hukum kontinental. Di mana sumber hukum yang utama itu adalah hukum yang tertulis.

Nah, jadi kalau yang saya katakan di sini sebenarnya kekuasaan DPR itu dalam melakukan pengawasan terhadap Presiden itu, ya mulai dari semua undang-undang dan peraturan yang harus dijlankan oleh Presiden dalam menjalankan pemerintahan. *Nah,* di situ jadi ada, kekuasaan mengawasi seluas itu. Jadi dari sinilah yang sebenarnya yang perlu kita urut mungkin *checks and balances* sistem itu apa akibat hukum dari pengawasan DPR. Itu yang belum mungkin. Jadi sebenarnya yang bisa diminta pertanggungjawaban itu hanya mengenai *impeachment*. Karena itu adalah sesuatu di mana sang Presiden ini melanggar. Justru dia melanggar hukum. Jadi kalau dia melanggar hukum, itu bukan kekuasaan DPR lagi untuk mengawasi, tentu ada satu kekuasaan yang mempertanggungkan hukum yaitu yang kita katakan kekuasaan kehakiman.

Jadi alur berpikir ini saya kira harus jelas dulu sama kita. Jadi artinya betul, dalam sistem presidensiil itu, ya *impeachment*. Mengapa *impeachment*? Itu harus ada keputusan pengadilan yang final. Karena itu memang sang Presiden melanggar hukum, dia tidak menjalankan hukum, kalau dia menjalakan hukum, kalau dia menjalankan hukum, itu masuk dalam kategori kekuasaan eksekutif, di situ.[406]

Terhadap pandangan tersebut, Ketua Rapat, Jakob Tobing

[406] *Ibid*., hlm. 360.

menjelaskan pengalaman sejarah hubungan MPR dan DPR dalam mengawasi Presiden.Berikut ini penjelasannya.

> Tapi saya ingatkan begini, sejarah pengalaman kita pada tahun '67'-68, sampai ke '71, kalau *nggak* salah terjadi dualisme antara MPR dan DPR dalam mengawasi fungsi Presiden sehingga tabrakan itu. Misalnya saja waktu itu mengenai politik luar negeri. Pertama, hubungan kerja sama dan penanaman modal. Kemudian MPR Ketuanya Pak Nasution, itu mengingatkan pemerintah untuk tidak melakukan, ini, ini. Si DPR, lain lagi. Jadi tiap hari itu beda-beda *gitu*. Pak Saiful ya waktu itu. Terjadi itu. Kemudian yang mengantarkan kepada ini dipersatukannya DPR dan MPR. Karena solusi untuk mengatakan MPR itu seperti yang sekarang akan mau diadakan dengan amendemen tidak dapat, itu solusi pada waktu itu. Tapi pernah terjadi karena hal itu.
>
> Kemudian dalam masa sesudah itu sampai dengan sekarang, GBHN itu ditugaskan kepada Presiden sampai tahun '97. Presiden laksanakan partisipasi seluruh rakyat penting, DPR kamu awasi *kan gitu*. Yang sekarang yang '99, seluruh lembaga kalian laksanakan. Agak berbeda sedikit. Tapi melaksanakan sesuai dengan fungsinya masing-masing dan khusus untuk hubungannya dengan fungsi DPR, melaksanakannya dalam bentuk pengawasan masalah *budget* dan masalah undang-undang dalam rangka melaksanakan GBHN. Saya rasa semacam inilah untuk memori kita masing-masing tentang itu. Tentu saya hanya itu...[407]

Sementara itu, Andi Mattalatta dari F-PG mempunyai pendapat bahwa permintaan pertanggungjawaban oleh MPR kepada Presiden diatur sendiri.

> Ya, karena waktu itu saya ingin berbicara pak. Tapi saya kira kebutuhan untuk mengawasi itu ada dan kalau ini ditarik, bukan berarti pengawasan itu tidak ada. Tetapi bukannya MPR, DPR punya instrumen-instrumen untuk pengawasan. Dia bisa interpelasi, dia bisa minta angket, dia bisa keterangan. Itu sudah ada, apa yang diminta, cuma pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan Undang-Undang Dasar pun DPR mengawasi, caranya tanya, interpelasi, angket. Tidak puas di situ naik ke Paripurna, DPR melapor

[407] *Ibid*., hlm. 361-362.

ke MPR. MPR yang meminta pertanggungjawabannya. Tapi permintaan pertanggungjawaban itu diatur sendiri. Proses dari Pengawasan DPR.[408]

Mengenai pengawasan dan pertanggungjawaban oleh MPR, Ketua Rapat, Jakob Tobing mengatakan bahwa pertanggungjawaban dalam proses *impeachment*, sedangkan menyangkut pengawasan, MPR bukan lembaga pengawasan.

> Bukan dalam rangka pertanggungjawaban, tapi langkah pengawasan. Jadi memang dalam rangka kita akan mengatakan kalau sistem presidensiil, apapun cara pemilihan Presiden itu ada beberapa prinsip yang diikuti. Prinsip kebijakan *fixed term*, prinsip kebijakan *checks and balances system* yang kuat. Bahwa dia adalah kepala pemerintahan dan kepala negara. Prinsip, hanya dia bisa dijatuhkan dalam masa jabatannya. Oleh karena tulisan High Grants melalui proses yang sering disebut sebagai *impeachment*. Kemudian dalam rangka kebijakan, saya rasa, dalam pembicaraan pada awal-awal pembicaraan di PAH I, bahkan pada waktu PAH III yang lalu, salah satu hal yang menjadi komitmen fraksi-fraksi adalah pemberdayaan lembaga-lembaga, dalam arti kata pemberdayaan-pemberdayaan fungsional.
>
> Oleh karena itu kita mengatakan bahwa walaupun tidak mengikuti teori-teori trias politika, tetapi memang ada kecabangan-kecabangan kekuasaan yang saling mengawasi. Jadi tidak ada cabang kekuasaan yang tidak bisa dikontrol oleh cabang kekuasaan yang lain. Maka kita mengenal apa yang disebut lembaga pengawasan, untuk legislasi, untuk yudisial dan untuk eksekutif. Sementara MPR selama ini kita tempatkan bukan pada tataran itu, walaupun dia bukan seperti yang dulu lagi yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat yang merupakan suatu organ yang *unlimited power* dan sebagainya itu. Tapi dia tetap tertinggi karena dia urusannya Undang-Undang Dasar. Kalau untuk yang pemilihan Presiden tidak langsung dia yang memilih Presiden, jadi dia lebih tinggi dari yang lain. Tetapi tidak lembaga pengawasan. Apakah (h) dan (i) ini bisa dibuat, alternatif timnya yang satu memerlukan ini yang lainnya tidak termasuk. Itu saja. Jadi untuk kesimpulan sekarang, (h) dan (i) kita satukan dan alternatifnya adalah begini

[408] *Ibid*., hlm. 363.

dan alternatif kedua ini tidak perlu. Ini di depan sidang *kok* memperlihatkan kebutuhan. Untuk yang kita serumpun katanya, serumpun dengan Malaysia. Jadi bisa begitu, tolong dicantumkan saja dulu dilihat. Itu alternatif satu.

...

Jadi ini dipisah kembali, dipisah kembali. Ke mana ini sudah hilang, *Oke*, *nah* itu alternatif pertama. Alternatif duanya tidak ada, tidak perlu.[409]

Rapat lobi mengenai kewenangan MPR dilanjutkan keesokan harinya, pada 5 Juli 2000 yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Ketua Rapat dalam pengantar menyampaikan wewenang MPR untuk menetapkan Presiden. Selain itu disampaikan wewenang untuk menyelesaikan sengketa antar lembaga-lembaga negara. Berikut ini selengkapnya pengantar tersebut.

...Saya pikir ini. Seingat saya waktu pemandangan umum begini di satu pihak *reguler* lima tahun sekali, tapi kalau sampai terjadi misalnya Presiden dan Wakil Presiden dua-duanya berhalangan tetap, apapun penyebabnya tentunya tidak mungkin MPR dalam hal pemilihan Presiden tidak langsung ataupun pemilihan Presiden langsung untuk menetapkan Presiden. Juga Pemilu. Dan juga tidak tahulah apakah ini menyangkut juga sudah bisa mengakomodir kalau itu ada yang mensepakati kemudian ada DPD, ada pemilihan sela. Karena kalau DPD *kan* beda, itukan orang-orang ataukah itu dianggap dicukupkan di undang-undang, yang penting bahwa kitakan sudah sepakat mengenai Pemilu.

Nah, sekarang di luar yang reguler. Apakah MPR yang harus menetapkan atau cukup undang-undangnya? Pelaksanaannya sudah kita sepakati adalah lembaga Komisi Pemilihan Umum yang permanen, nasional. *Ndak* usah dalam ini. Nanti kalau detil juga memang, jadi ini kita hapus.

Nah, yang berikutnya ada kemungkinan lembaga-lembaga negara itu mempunyai perbedaan-perbedaan pendapat, yang di antara mereka tidak bisa diselesaikan. Itu idenya dan ini fungsi lembaga walaupun tidak disebut lembaga

[409] *Ibid*., hlm. 363-364.

tertinggi.[410]

A.M. Luthfie menyampaikan bahwa MPR tidak mempunyai wewenang Mahkamah Konstitusi. Berikut ini uraiannya.

> Ini tentang, apakah MPR juga punya wewenang Mahkamah Konstitusi atau tidak. Itu sudah diputuskan, tidak mempunyai wewenang itu. MPR, lain. Kalau jadi satu mungkin itu maksudnya. Tapi kalau terpisah, ya Mahkamah Konstitusi yang akan menangani. Jadi memang saya sebetulnya *nggak* usah khusus dipasang.[411]

Ketua Rapat, Jakob Tobing mencoba menjelaskan kedudukan MPR yang sekarang dan mempertanyakan keberadaan BP MPR.

> Begini visualisasinya pak. MPR itu agak berbeda posisinya dengan yang sekarang. Jadi *heavy* sehari-harinya ada pada DPR dan DPD. Kalau ada permusyawaratan bersama yang menyangkut tugas-tugasnya yang disebutkan sebelumnya, baru dia *session* ditambah ada yang memerlukan ditambah TNI/Polri. Jadi adanya BP itu tergantung dari agendanya. Kalau agendanya memutuskan, nanti tahun depan misalnya tahun berapa kita adakan amendemen lagi atau ada rancangan ini maka dibentuk BP. Tapi kalau tidak bagaimana?[412]

Mengenai keberadaan BP MPR, Soedijarto berpendapat tetap ada dan bersifat permanen. Berikut ini pendapatnya.

> Kami Utusan Golongan memang masih, pertama menganggap MPR sebagai lembaga tertinggi, bukan hanya *versamlung,* bukan hanya adanya musyawarah saja, baru itu namanya MPR. Tapi ada *standing*.
>
> Kedua, karena sebelumnya sudah ada kewenangan mengangkat anggota Mahkamah Agung. Kalau ini ada anggota Mahkamah Agung yang meninggal, dan tidak ada *standing committee* yang pekerjaan sehari-hari seorang MPR, apakah itu tidak menjadi kesulitan pak? Jadi maksud saya, kami masih tetap berharap kalau bisa Badan Pekerja itu tetap adanya itu permanen. Karena ada fungsi-fungsi

[410] *Ibid*., hlm. 365.

[411] *Ibid*., hlm. 366.

[412] *Ibid*.

> MPR kemarin wewenangnya itu, kalau BI jelas DPR. Tapi kalau Mahkamah Agung itu *kan* MPR. Sedangkan usia anggota Mahkamah Agung *kan* hanya Tuhan yang tahu meramalkan jadi kemungkinan di tengah jalan meninggal dan lain sebagainya. Di samping fungsi-fungsi yang lain yang diutarakan pak Lukman tadi, misalnya mau mengundang Sidang Istimewa. Itu *kan* harus ada satu tangan dari MPR yang siap untuk melaksanakan tugas.[413]

Selanjutnya Ketua Rapat, Jakob Tobing mengatakan mengenai keterlibatan MPR dalam pengesahan RUU.

> Jadi memang ada dua hal di sini. Ada yang menginginkan DPD sebagai bagian dari *unicameral system,* ada yang menginginkan DPD sebagai bagian dari *bicameral system*. Ini adalah versi bikameral atau yang disebut *strong bicameral*. Ada semi bikameral juga, ada juga unikameral. Jadi lebih baik dikurung dulu, itu dikurung. Rancangan Undang-Undang yang sudah disetujui itu diundangkan.... Ini pada fase *anulah* ya RUU itu sudah disepakati bersama.[414]

Terhadap rumusan yang ada Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP berpendapat bahwa sebaiknya MPR secara otomatis dapat mengesahkan RUU jika Presiden tidak mau mengesahkan.

> Kalimat ini mengartikan bahwa bisa saja MPR itu membatalkan rancangan undang-undang yang sudah disahkan. Apa tidak sebaiknya MPR secara otomatis mengesahkan saja kalau Presiden tidak mau mengesahkan. Apakah MPR juga berwenang untuk rancangan undang-undang itu sudah disetujui kedua belah pihak, lalu hanya karena Presiden tidak mau mengesahkan. Lalu MPR membatalkan apa sampai sejauh itu. Apa cukup otomatis disahkan oleh MPR.[415]

Terhadap pendapat tersebut Ketua Rapat, Jakob Tobing mengatakan sebagai berikut.

> Ya tidak boleh itu, tidak jadi memang. Karena memang akhirnya konfigurasi politik yang dicerminkan oleh MPR, itu membuat penilaian yang sama dengan Presiden

[413] *Ibid*., hlm. 367.

[414] *Ibid*., hlm. 372.

[415] *Ibid*., hlm. 374.

atau membuat penilaian sebaliknya begitu. Jadi kembali kedaulatan rakyat yang akhirnya bilang apa.[416]

Berikutnya, Andi Mattalatta dari F-PG menyampaikan pendapat bahwa RUU yang tidak disahkan Presiden tidak perlu dibawa ke MPR karena dikhawatirkan akan dikaitkan dengan *impeachment*.

Sebenarnya pertanyaannya, mungkinkah sebuah undang-undang yang sudah disepakati DPR, DPD, Presiden, tidak diundangkan oleh Presiden. Secara teoritis dengan bahasa Pasal 20 karena tidak ada kata-kata harus, bisa saja kalau terjadi perubahan pendapat, bisa terjadi. Dan secara praktek pernah terjadi. *Nah* kalau itu terjadi berarti *kan* terjadi konflik antara lembaga pewakilan sama pemerintah, Presiden. Konflik ini mau dibiarkan atau tidak. Tentu pilihan kita, tidak dibiarkan. Jadi harus ada *tribunal*. Tadinya Fraksi Golkar berpikir seperti ini. Dibawa ke MPR, tetapi kalau kami berpikir kalau ke MPR nanti dikaitkan dengan masalah *impeachment* lagi, ini masalah. *Ndak,* bisa saja atmosfir politik bisa menggiring ke situ pak. Karena itu Golkar mengusulkan di DPR, dikembalikan ke DPR dan DPD, tapi *mayority*-nya 2/3. Apalagi MPR *kan* tidak bersidang setiap saat. Itu pertimbangannya pak.[417]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengemukakan pendapat bahwasanya kewenangan MPR hanya sebatas memutuskan berlakunya undang-undang, tidak sampai membatalkannya.

Ya menurut saya, saya ingin mengulang bahwa ini penting karena perlu diatur mekanisme kalau kasus seperti ini terjadi. Lalu yang kedua, yang ingin saya katakan bahwa mungkin ada baiknya MPR ini jangan, jadi hanya memutuskan berlakunya saja tidak kemudian dia membatalkan begitu. Jangan sampai MPR juga punya kewenangan untuk membatalkan RUU yang sudah disetujui kedua belah pihak ini, DPR dan Presiden. Karena ya itu lagi, karena kaitannya nuansa politis. Jadi kalau kekhawatiran yang dibayangkan nanti, ya Presiden itu *kan* punya Perpu, dia punya senjata Perpu untuk merubah, tentunya. Jadi menurut saya karena ini persoalan ya hanya teknis saja,

[416] *Ibid*., hlm. 376.

[417] *Ibid*.

> Presiden tidak segera mensahkan atau mengundangkan rancangan yang sudah disetujui. Karena hakekatnya sebenarnya RUU itu sudah disetujui oleh kedua belah pihak, tinggal pengesahannya saja begitu.
>
> Jadi substansi yang diatur dalam RUU itu pada dasarnya sudah disepakati oleh legislatif dan eksekutif ini. Hanya persoalan teknis pengundangan. Ketika pengundangan itu tidak segera dilakukan, itulah MPR otomatis sehingga tidak harus kemudian MPR menyidangkan. Mungkin ini cukup Badan Pekerja atau alat kelengkapan MPR yang ditugaskan tidak sampai kemudian seluruh anggota melalukan sidang, itu memang terlalu berlebihan. Tapi intinya yang saya ingin usulkan adalah kewenangannya hanya memutuskan saja berlakunya undang-undang itu tidak sampai membatalkan. Karena kalau perkembangan politik, dinamika politik kemudian, seperti PKB katakanlah, itu *kan* sesungguhnya Presiden bisa membuat Perpu atau membuat undang-undang baru, segera membuat undang-undang baru yang otomatis kemudian membatalkan undang-undang yang lama.[418]

Selanjutnya Valina Singka Subekti dari F-UG menyampaikan bahwa kewenangan MPR untuk mengesahkan RUU yang telah disetujui tetapi tidak disahkan Presiden sama saja dengan memaksa Presiden untuk mengesahkannya.

> Kalau misalnya rancangan undang-undang yang sudah disetujui bersama oleh DPR dan DPD kemudian Presiden tidak mau mensahkan, kemudian keluar pasal ini bahwa MPR kemudian akan mensahkan, memutuskan apakah akan disahkan atau tidak. Lalu mungkin pertanyaan yang muncul adalah biasanya kalau Presiden mensahkan undang-undang itu *kan* formatnya *kan*.
>
> *Nah,* kalau nanti yang memutuskan kemudian, memutuskan untuk mensahkan itu MPR, lalu? Tetap Presiden. Artinya ini ditetapkan Presiden untuk mensahkan. Karena kalau MPR nanti formatnya akan lain. Artinya memaksa Presiden untuk mensahkan.[419]

Usulan di atas dan usulan-usulan lainnya, oleh Ketua Rapat, Jakob Tobing diusulkan untuk disinkronkan terlebih

[418] *Ibid*., hlm. 377.

[419] *Ibid*., hlm. 378.

dahulu.

> ...Oke, jadi mungkin kalau saya usulkan, ini dicatat dalam disinkronkan dengan itu tadi. Nanti kita akan ketemu, apakah tempatnya di sini ataukah di sana, apakah di DPR begitu. Baik, kalau mau ditambahi sampai sore atau kita tutup saja.[420]

Pada 29 Juli 2000, dilakukan Rapat PAH I BP MPR Ke-51 dengan agenda mendengarkan pandangan akhir fraksi. Namun hanya F-PDIP, F-PG, F-PPP, F-KB, F-Reformasi, F-TNI/Polri yang menyinggung mengenai MPR. Rapat tersebut dipimpin oleh Ketua PAH I, Jakob Tobing.

F-PDIP yang diberi kesempatan pertama melalui juru bicaranya Soetjipno menyampaikan persetujuannya seperti fraksi-fraksi lainnya untuk menghilangkan kata "sepenuhnya" agar tidak terjadi multi interpretasi dan menempatkan MPR secara tepat dalam menjalankan kedaulatan rakyat.

> ...pemahaman kedaulatan rakyat tidak bisa terlepas dari falsafah Pancasila. Dan kedaulatan rakyat itu tidak hanya dilakukan oleh MPR tetapi juga dilakukan oleh lembaga-lembaga negara lainnya yaitu Presiden, DPR, Mahkamah Agung, dan oleh rakyat itu sendiri, seperti di dalam pemilihan umum, referendum, dan lain-lain. Dalam hubungan inilah kami sepakat dengan fraksi-fraksi yang lain untuk tidak menggunakan kata "sepenuhnya" agar tidak terjadi penafsiran yang bebeda-beda dan kedudukan MPR dalam menjalankan kedaulatan rakyat itu berada pada posisi yang tepat.[421]

Lebih lanjut, penghilangan kata "sepenuhnya" mengharuskan pengaturan ulang susunan dan kedudukan MPR bukan sebagai lembaga tertinggi tetapi lembaga yang memegang pelaksanaan kedaulatan tertinggi dalam organisasi negara. Berdasarkan hal tersebut, F-PDIP mengusulkan anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang semuanya dipilih melalui pemilihan umum serta mengakomodir utusan masyarakat yang tidak mempunyai hak pilih, yaitu Utusan TNI/Polri. Adapun untuk kewenangan MPR, menurut F-PDIP

[420] *Ibid*.

[421] *Ibid.,* hlm. 398.

yakni menetapkan perubahan UUD, memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan GBHN, dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi atas proses *impeachment*.

> Adanya perubahan dan penegasan terhadap kedaulatan rakyat di atas kemudian diwujudkan dalam pengaturan tentang kedudukan MPR. Salah satu hal yang sangat mendasar dalam usulan Fraksi PDI Perjuangan adalah menempatkan MPR sebagai lembaga permusyawaratan bersama anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dengan anggota-anggota Dewan Perwakilan Daerah. Sebagai lembaga permusyawaratan, PDI Perjuangan tetap berpendapat bahwa MPR bukan sebagai lembaga negara tertinggi, tetapi lembaga yang memegang pelaksanaan kedaulatan rakyat yang tertinggi di dalam organisasi negara.
>
> Atas dasar inilah kami mengusulkan agar seluruh anggota DPR dan DPD dipilih melalui pemilihan umum. Dengan demikian inti keanggotaan MPR adalah DPR dan DPD yang semuanya disusun berdasarkan kehendak rakyat yaitu melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia serta jujur dan adil. Namun demikian, Fraksi PDI Perjuangan tidak akan melupakan suatu kekuatan perekat kebangsaan yang sangat peduli dengan tegaknya negara kesatuan, yaitu adanya utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya. Maksud kami dalam hal ini adalah utusan TNI dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
>
> Mengenai keanggotaan Utusan Golongan, semua fraksi telah sepakat untuk meniadakannya karena utusan tersebut telah termasuk dalam anggota dewan yang dipilih. Mengenai kedudukannya, MPR lah yang melakukan kedaulatan rakyat yang tertinggi di dalam organisasi negara yang kekuasaannya diperjelas dan diperinci pada bidang-bidang tertentu, yaitu menetapkan Perubahan Undang-Undang Dasar, memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan haluan negara dan garis-garis besarnya, menghentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang dalam hal ini melalui

impeachment yang didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi, dan kewenangan tertentu lainnya.[422]

T. M. Nurlif, juru bicara F-PG, menyampaikan pandangan akhir tentang susunan MPR yang sama dengan F-PDIP, namun tidak secara eksplisit menyebutkan TNI/Polri sebagai utusan masyarakat yang tidak mempunyai hak pilih. Sedangkan mengenai kewenangan MPR berhubungan dengan usulan untuk memilih Presiden secara langsung.

> Struktur MPR, terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih langsung melalui Pemilu ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya.
>
> Yang dimaksudkan dengan masyarakat tertentu yaitu sebagaimana pada rancangan rumusan Aturan Peralihan. Sedangkan tugas, wewenang, dan hak MPR adalah sebagaimana yang menjadi usulan rumusan kami pada altenatif, di mana Presiden dipilih langsung.[423]

Ali Hardi Kiaidemak, juru bicara F-PPP, menyampaikan pandangan akhir fraksi tentang susunan keanggotaan MPR yang sama dengan pandangan fraksi sebelumnya dengan menambahkan usulan mengenai utusan masyarakat yang tidak mempunyai hak pilih dapat diatur dalam undang-undang.

> Pada Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pasal 2 Ayat (1) disebutkan:
>
> "MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan masyarakat tertentu, dan seterusnya".
>
> Menurut pendapat kami bahwa siapa saja unsur masyarakat yang tidak ikut pemilu dapat diatur dalam undang-undang, karena mudah dilakukan perubahan sesuai perkembangan zaman. Oleh karena itu ketentuan dalam Aturan Peralihan Pasal II dianggap terlalu berlebihan sehingga secara teknis dapat dihilangkan.[424]

F-KB dengan juru bicara Ali Masykur Musa menyampaikan

[422] *Ibid*., hlm. 398-399.

[423] *Ibid*., hlm. 404.

[424] *Ibid*., hlm. 412.

pandangan akhir tentang kedudukan MPR yang tidak lagi sepenuhnya menjalankan kedaulatan rakyat.

> ..menurut Fraksi Kebangkitan Bangsa, bahwa kedaulatan rakyat tidak bisa diwakilkan. Rakyat di dalam mengeksekusi apa yang menjadi keinginannya adalah menjadi hak yang tidak boleh diwakilkan, menurut pandangan Fraksi Kebangkitan Bangsa. Apalagi kita juga telah sepakat bahwa MPR tidak lagi sepenuhnya menjadi dan menjalankan kedaulatan rakyat itu...[425]

A.M. Luthfi, juru bicara F-Reformasi, menyampaikan pandangan akhir fraksinya tentang kedudukan dan wewenang MPR. Berikut ini uraiannya.

> Walaupun bagaimana, MPR adalah lembaga tertinggi negara yang hak utamanya adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan dan mengesahkan garis besar haluan negara dan ikut memilih Presiden dan Wakil Presiden. Maka tidak selayaknyalah hak utama ini dioperkan pada lembaga lain yang lebih rendah. Kewenangan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya karena melanggar hal-hal yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar ada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat dan tidak pada Mahkamah Konstitusi atau lembaga-lembaga lain yang justru dibentuk oleh MPR.[426]

F-PBB melalui juru bicaranya Hamdan Zoelva menyampaikan pandangan akhir fraksinya mengenai kedudukan dan susunan anggota MPR. Mengenai kedudukan MPR, dengan dihilangkannya kata "sepenuhnya" maka MPR bukan satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat, namun dibagi dengan lembaga-lembaga negara lainnya.

> Kita pun telah sepakat untuk mengubah ketentuan yang sangat mendasar mengenai kedaulatan rakyat. Jika dalam Undang-Undang Dasar kita sekarang ini diatur bahwa:
>
> "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR".
>
> Di ubah menjadi:

[425] *Ibid*., hlm. 416.

[426] *Ibid*., hlm. 419-420.

"Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR".

Perubahan ini mengandung dua arti yang sangat penting.

Pertama dihapuskannya kata-kata "sepenuhnya" dengan pengertian bahwa MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga negara yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat, karena pelaksanaan kedaulatan rakyat itu telah berbagi juga kepada lembaga-lembaga negara lainnya yaitu: Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan sebagainya...

Mengenai susunan anggota, F-PBB menyampaikan bahwa keberadaan F-TNI/Polri dalam MPR sebagai utusan masyarakat yang tidak mempunyai hak pilih bersifat sementara dan transisional sehingga cukup diatur dalam pasal peralihan.

Adapun pengaturan mengenai MPR telah mengalami perubahan yang sangat mendasar yaitu pada Pasal 2 Ayat (1). Berdasarkan *draft* ini MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui Pemilihan Umum ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya. Utusan masyarakat tertentu yang kita maksudkan di sini adalah anggota TNI/Polri yang diangkat. Dari rumusan pasal ini ke depan, tidak ada lagi Utusan Golongan dan Utusan Daerah sebagaimana yang kita kenal dalam keanggotaan MPR yang kita kenal selama ini.

Dewan Perwakilan Rakyat dan DPD adalah dua lembaga atau dewan yang berbeda secara filosofi dan keanggotaannya. Anggota DPR adalah wakil-wakil rakyat yang berasal dari partai politik yang mengikuti pemilihan umum. Dengan demikian anggota DPR walaupun berasal dari daerah-daerah akan terikat pada garis partai politiknya masing-masing. Sedangkan anggota DPD benar-benar wakil-wakil dari daerah yang dipilih langsung dari daerahnya masing-masing. Tentunya anggota DPD ini hanya terikat pada untuk memperjuangkan kepentingan daerahnya, tidak terikat pada garis partai politik, walaupun semuanya berjuang untuk kepentingan bangsa dan negara.

Penambahan anggota MPR dari utusan masyarakat tertentu

> yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya, telah melalui perdebatan panjang di antara kita semua. Namun dengan memahami betul realitas politik yang ada disepakati bahwa adanya anggota TNI/Polri ini disepakati tetap berada di MPR, tapi hanya bersifat sementara dan transisional saja. Oleh karena itu, sebenarnya bagi fraksi kami, mengusulkan agar keanggotaan TNI/ Polri dalam MPR hanya diatur dalam pasal peralihan saja dan tidak diatur dalam Bab II ini, karena sifatnya yang sementara dan transisional itu.[427]

F-TNI/Polri melalui juru bicaranya Hendi Tjaswadi berpendapat bahwa perumusan tentang tugas, wewenang, dan hak MPR belum selesai sehingga akan berdampak pada lembaga tinggi lainnya. Pendapat itu sebagai berikut.

> ..tugas, wewenang, dan hak MPR sebagai lembaga tertinggi negara belum disepakati rumusannya, sehingga menjadi tidak jelas bentuk dan peranan lembaga tertinggi ini. Hal ini akan berdampak kepada lembaga-lembaga tinggi negara lainnya.[428]

Hasil pembahasan dalam PAH I dilaporkan pada Rapat BP MPR Ke-7, 2 Agustus 2000 oleh Ketua PAH I, Jakob Tobing. Dilaporkan dalam forum yang dipimpin Ketua MPR/Ketua BP MPR, M. Amien Rais bahwa judul bab MPR tidak mengalami perubahan, sedangan materi bab tentang MPR disepakati dengan alternatif.

B. Hasil Pembahasan

Setelah melalui tahap-tahap pembahasan disepakati materi-materi sebagai berikut:

1. Judul bab tetap.

1) Majelis Permusyawaratan Rakyat

...

7. Materi Bab yang disepakati dengan alternatif

1) Bab Bentuk, Dasar dan Kedaulatan disepakati dengan

[427] *Ibid*., hlm. 425-426.

[428] *Ibid*., hlm. 437.

alternatif terhadap materi Dasar Negara

2) Bab MPR disepakati dengan alternatif terhadap materi Tugas, Wewenang, dan Hak MPR[429]

Hasil kerja BP MPR selanjutnya disampaikan sebagai bahan ST MPR 2000. Pada Rapat Paripurna ST MPR Ke-5, 10 Agustus 2000, yang dipimpin Ketua MPR, M. Amien Rais dengan agenda Pandangan Umum Fraksi-fraksi MPR terhadap hasil BP MPR, terdapat beberapa fraksi menyinggung masalah rancangan perubahan khusus mengenai ketentuan tentang MPR. F-PG melalui juru bicaranya Hajrianto Y. Tohari mengemukakan pentingnya seluruh anggota MPR dipilih oleh rakyat.

> Sejalan dengan demokratisasi yang telah menjadi komitmen bersama, maka perubahan-perubahan mendasar dalam hal keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, juga harus dilakukan. Seluruh anggota Majelis hendaknya dipilih langsung oleh rakyat. Fraksi Partai Golkar menegaskan pentingnya usulan perubahan ini sebagai bagian integral upaya mewujudkan demokrasi yang sesungguhnya.
>
> Fraksi Partai Golkar menghargai dan mendukung sikap TNI dan POLRI untuk tidak terlibat lagi dalam urusan dan keterlibatan politik praktis di DPR yang dipilih langsung oleh rakyat...[430]

F-UG melalui juru bicaranya, Valina Singka Subekti, mengemukakan materi MPR yang masih berupa alternatif karena terkait dengan perubahan pasal lain, di antaranya tentang pemilihan Presiden.

> ...Pengaturan mengenai wewenang MPR di dalam materi rancangan yang diusulkan masih banyak dalam bentuk alternatif. Hal ini nampaknya sangat berkaitan dengan masalah sistem pemilihan Presiden yang akan ditempuh di masa depan.[431]

Pemandangan Umum F-PPP tentang rumusan perubahan

[429] *Ibid*., hlm. 469 dan 470.

[430] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Tujuh*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 18-19.

[431] *Ibid*., hlm. 26.

susunan MPR disampaikan oleh Zainuddin Isman sebagai berikut. Di sampaikan bahwa di samping anggota DPR juga terdapat anggota DPD yang dipilih secara langsung dan keduanya merupakan anggota MPR.

> Beberapa hal penting, dari semua hal penting dalam perubahan ini, perlu kami beri catatan khusus dalam kesempatan ini, walaupun tidak kami bacakan semuanya. Bagian pertama tentang MPR. Pada Pasal 2 terdapat kesepakatan antara fraksi MPR bahwa di samping anggota DPR terdapat pula Dewan Perwakilan Daerah yang juga dipilih langsung oleh rakyat tiap-tiap daerah provinsi dengan jumlah yang sama banyak setiap provinsi. Untuk mengatur Dewan Perwakilan Daerah telah diadakan bab baru yang masih terdapat satu ayat yang bersifat alternatif di dalamnya.[432]

F-KB melalui juru bicaranya Ali Masykur Musa menyampaikan pemandangan umum tentang sifat lembaga MPR yang akan menjadi lembaga sementara.

> Apabila sistem bikameral ini dapat berjalan dengan efektif maka adanya pemikiran agar MPR di kemudian hari menjadi *non permanent body* dan selanjutnya menjadi lembaga permusyawaratan bersama etnik, rasanya dapat dipahami dan dikembangkan terus. Wujud MPR seperti ini lah yang dapat menaungi seluruh komponen bangsa tanpa harus melanggar prinsip-prinsip demokrasi. F-KB menyambut baik perumusan sendi-sendi demokrasi...[433]

F-Reformasi dengan juru bicara Zylrirosa Jamil menyampaikan pandangan umum mengenai kedudukan dan susunan MPR. F-Reformasi berpandangan bahwa penghapusan kata "sepenuhnya" dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sudah tepat dan benar. Demikian juga dengan susunan anggota MPR yang dipilih semua dan dihapuskannya Utusan Golongan merupakan bagian dari tuntutan rakyat.

> Kami berpendapat bahwa memang sudah saatnya sebagian dari kedaulatan rakyat yang dilakukan MPR diserahkan kembali kepada rakyat, terutama dalam mempergunakan kedaulatanya untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden

[432] *Ibid*., hlm. 36.

[433] *Ibid*., hlm. 39.

secara langsung sehingga dengan penghapusan anak kalimat "sepenuhnya" dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sudah tepat dan benar...

...

...Beberapa prinsip dasar yang merupakan bagian dari tuntutan rakyat adalah agar anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, merupakan wakil-wakil rakyat yang dipilih seluruhnya melalui pemilihan umum sehingga tidak ada lagi wakil rakyat yang diangkat dan menghapuskan utusan golongan.

Selanjutnya pula MPR haruslah mampu memberdayakan daerah melalui wakil-wakilnya sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karenanya wakil dari daerah harus menempati posisi yang signifikan dengan melibatkan secara aktif dalam membahas dan memperjuangkan kepentingan-kepentingan daerah. Wakil-wakil daerah di MPR dipilih langsung dalam pemilihan umum sehingga keberadaan wakil-wakil daerah tidak memberi peluang bagi rekayasa politik penguasa, melainkan betul-betul merupakan pilihan politik rakyat yang diwakilinya secara langsung.[434]

Hamdan Zoelva, juru bicara F-PBB, menyampaikan pemandangan umum tentang susunan dan keanggotaan MPR utusan masyarakat tertentu. Susunan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, sedangkan keanggotaan utusan kelompok tertentu, yaitu dari TNI/Polri tidak perlu dimasukkan dalam rumusan karena hanyalah sementara dan bersifat transisional.

Dari rancangan perubahan yang disiapkan oleh Badan Pekerja mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, terdapat rancangan perubahan yang sangat mendasar baik dari sisi keanggotaan maupun kewenangan yang dimiliki oleh majelis ini. Bagi fraksi kami dimasukkannya sistem bikameral walaupun tidak sepenuhnya dalam Undang-Undang Dasar ini, yaitu MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, adalah rencana

[434] *Ibid*., hlm. 43.

penyempurnaan yang patut kita hargai.

Fraksi kami tidak setuju dengan adanya penambahan kalimat "ditambah dengan utusan kelompok masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak dapat memiliki hak pilih yaitu utusan dari anggota TNI/Polri" sebagai anggota tambahan Majelis yang diatur dalam draf Pasal 2 Ayat (1). Karena bagi fraksi kami, biarlah TNI tetap berkonsolidasi dirinya sebagai kekuatan pertahanan negara dan POLRI sebagai kekuatan yang menegakkan keamanaan negara, ketertiban, dan penegakan hukum yang profesional.

Di samping itu penambahan anggota MPR ini tidak memperhatikan tuntutan reformasi dan paradigma baru yang dicanangkan oleh TNI/Polri sendiri. Jika seandainya kita terima TNI/Polri sebagai anggota tambahan MPR maka cukup lah diatur dalam pasal peralihan Undang-Undang Dasar dan disebutkan secara tegas kapan berakhirnya keanggotaan TNI/Polri itu dalam MPR. Karena bagi fraksi kami, keberadaan TNI/Polri dalam MPR kalau pun diterima hanyalah sementara dan bersifat transisional belaka.[435]

F-KKI melalui juru bicara Tjetje Hidayat P. menyampaikan pandangan umum tentang keberadaan TNI/Polri dalam MPR. F-KKI menyampaikan sebagai berikut.

...Khusus mengenai dimasukkannya TNI/Polri dalam komposisi keanggotaan MPR saja. Sejak awal pembahasan di Badan Pekerja MPR, kami sudah mengajukannya dan syukur *alhamdulillah* karena pada akhirnya mendapat dukungan pula dari banyak fraksi.[436]

Asnawi Latief, juru bicara F-PDU, menyampaikan pemandangan umum tentang susunan MPR dan keberadaan BP MPR serta persidangan MPR. Berikut ini uraiannya.

Selanjutnya mengenai lembaga MPR. Pembaharuan lembaga MPR ini meliputi DPD adalah utusan yang mewakili daerah atau ruang yang dikenal mewakili sungai, gunung, dan laut-laut di daerahnya atau bukan mewakili orang...

MPR hanya dapat melakukan wewenang yang telah dicantumkan dalam UUD seperti diatur dalam Pasal 3,

[435] *Ibid.,* hlm. 50.

[436] *Ibid*., hlm. 56.

> Pasal 6 Ayat (2) dan Pasal 37. Pekerjaan sehari-hari MPR dilaksanakan oleh BP dan dipimpin oleh Ketua MPR yang jumlahnya tidak terlalu banyak. BP melakukan tugas-tugas Majelis kecuali mengenai wewenang memutus sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Ayat (2) dan Pasal 37.
>
> MPR bersidang setahun sekali, sekurang-kurangnya sekali dari lima tahun, yang diatur dalam peraturan tata tertib...[437]

F-PDKB melalui juru bicaranya K. Tunggul Sirait dalam pemandangan umumnya menyampaikan susunan dan wewenang MPR, sebagai berikut.

> Sehubungan dengan lembaga MPR, kami mengusulkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya semua dipilih melalui pemilihan umum. Semua anggota lembaga perwakilan harus dipilih pada pemilu. Majelis Permusyawaratan Rakyat bertugas mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.[438]

Untuk membahas hasil BP MPR yang akan menjadi produk ST MPR 2000, dibentuk komisi-komisi pada Rapat Paripurna ST MPR Ke-6, 11 Agustus 2000. Komisi yang membahas perubahan UUD 1945 adalah Komisi A. Susunan dan jumlah anggota komisi dituangkan dalam Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 11/Pimp./2000.

Pada Rapat Komisi A ST MPR 2002 Ke-2, 11 Agustus 2000, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, disampaikan pengantar musyawarah faksi-faksi MPR terhadap rancangan perubahan UUD 1945. Juru bicara F-PDIP, Hobbes Sinaga, menyampaikan pemandangan umum tentang perubahan yang belum disepakati dan masih dalam bentuk alternatif agar tidak dipaksakan disahkan pada perubahan kedua. Berikut ini kutipan yang disampaikan Hobbes Sinaga.

> ...Sedangkan terhadap bab-bab dan pasal-pasal yang belum

[437] *Ibid*., hlm. 61.

[438] *Ibid*., hlm. 67.

disepakati, yang di dalamnya alternatif pilihan, kami menghimbau agar kita semua tidak perlu memaksakan diri menyelesaikannya pada Sidang Tahunan MPR ini.[439]

F-PG melalui juru bicaranya Rosnaniar mengharapkan agar yang telah disepakati oleh PAH I dapat disepakati kembali di tingkat Komisi A.

...Fraksi Partai Golkar mengharapkan agar rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang telah disepakati semua fraksi di tingkat Badan Pekerja MPR, agar dapat kita sepakati kembali di tingkat komisi Sidang Tahunan MPR 2000. Kecuali kalau ada pemikiran ulang yang amat mendasar untuk kepentingan bangsa dan negara...[440]

Lukman Hakim Saifuddin, juru bicara F-PPP, menyampaikan pengantar musyawarah tentang susunan MPR dan keberadaan TNI dalam MPR sebagai berikut.

Berkaitan dengan materi-materi yang telah disiapkan Badan Pekerja, khususnya yang menyangkut bab atau pasal yang tidak memiliki alternatif. Dalam kesempatan ini, perlu kami sampaikan dua hal yaitu. Pertama menyangkut keanggotaan MPR. Pada Pasal 2 Ayat (1) yang termaktub pada rancangan yang dipersiapkan oleh Badan Pekerja dinyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya.

Melalui pengantar musyawarah ini, fraksi kami mengusulkan agar anak kalimat ditambah dengan:

"Utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya."

Ini tidak dikaitkan dengan Aturan Peralihan yang ada pada Pasal 2. Sehingga usulan konkrit kami mengusulkan agar Aturan Peralihan khususnya Pasal 2 bisa dihilangkan sehingga biarkanlah anak kalimat ditambah dengan:

"Utusan masyarakat tertentu."

Itu bisa dijelaskan melalui Ketetapan MPR yang saat ini

[439] *Ibid.,* hlm. 110.

[440] *Ibid*., hlm. 111.

> sedang dibahas dalam Komisi B. Dengan demikian maka perdebatan menyangkut keberadaan TNI dan POLRI sebagai anggota Majelis untuk masa-masa ke depan cukuplah diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.[441]

Ahmad Zacky Siradj, juru bicara F-UG, mengharapkan agar materi yang telah disetujui oleh BP MPR dapat disahkan, sedangkan materi yang masih bersifat alternatif agar dibahas secara serius oleh Komisi. Berikut ini pengantar F-UG tentang hal tersebut.

> Pertama, kami mengusulkan agar materi-materi yang telah disepakati oleh fraksi-fraksi dalam Badan Pekerja agar dapat disahkan dalam sidang majelis tahunan ini...
>
> Kedua, terhadap materi-materi yang masih merupakan rumusan alternatif, kiranya perlu mendapat bahasan serius dalam sidang komisi ini. Oleh karena mungkin saja telah terdapat perkembangan dan pemikiran baru dari masing-masing fraksi atau terdapat aspirasi lain dari masing-masing anggota fraksi lainnya.[442]

F-KB melalui juru bicaranya Abdul Khaliq Ahmad menyampaikan pengantar tentang perlunya perubahan terhadap pasal-pasal yang mendesak. Sedangkan untuk pasal-pasal tentang sistem ketatanegaraan harus dipertimbangkan secara arif. Berikut ini kutipannya.

> ...Fraksi Kebangkitan Bangsa berpendapat bahwa pembahasan terhadap rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar ini hendaknya dilakukan secara cermat dan selektif. Hanya terhadap pasal-pasal yang mendesak dan terkait dengan kebutuhan objektif bangsa, sebagaimana tuntutan reformasi. Seperti, antara lain adalah Bab tentang Hak-Hak Asasi Manusia dan hak tentang Bab Atribut Negara dan Hak Warga Negara. Terhadap pasal-pasal yang memiliki keterkaitan kuat dengan sistem ketatanegaraan dan implikasinya maka hendaknya perlu mempertimbangkan secara arif realitas-realitas politik dan sosiologis masyarakat Indonesia yang kini tengah dalam

[441] *Ibid*., hlm. 114.

[442] *Ibid*., hlm. 116.

transisi menuju demokrasi.[443]

Nadjih Ahjad, juru bicara F-PBB, menyampaikan pengantar yang mengharapkan materi yang telah disetujui dalam BP MPR dibahas terlebih dahulu.

> ...kami mengusulkan seperti tadi yang diusulkan fraksi-fraksi yang lain, supaya yang sudah mendapatkan persetujuan bulat dalam Badan Pekerja, kita bicarakan lebih dahulu, supaya segera bisa diambil keputusan.
>
> Adapun yang masih berupa alternatif-alternatif, kita bicarakan lebih dalam lagi baik dalam rapat-rapat komisi ataupun lobi-lobi yang mungkin diadakan...[444]

F-KKI melalui juru bicaranya Markus Mali, mengusulkan prioritas pembahasan di Komisi A sebagai berikut.

> F-KKI mengusulkan untuk materi bab yang disepakati secara utuh, atau secara independen belum, atau tidak, antara lain seperti Bab tentang DPR, Bab tentang Pemilihan Umum, Bab tentang Kementerian Negara, Bab tentang Pemerintahan Daerah, Bab tentang BPK, Bab tentang Wilayah Negara, Bab tentang Warga Negara dan Penduduk, Bab tentang HAM, dapat dijadikan materi pembahasan utama Komisi A Majelis;[445]

I.N.T Aryasa, juru bicara F-TNI/Polri, menyampaikan pandangan tentang rumusan yang masih berupa alternatif sebagai berikut.

> Untuk substansi mandiri mengenai wilayah negara, kami berpendapat untuk tidak dapat, untuk dapatnya dikaji lebih lanjut mengingat rumusan tersebut dapat merugikan negara kita. Substansi yang terkait dengan sistem ketatanegaraan yang sudah bulat maupun yang masih berupa alternatif, hendaknya dapat dijadikan wacana bahasan dalam masyarakat sehingga mendapat umpan balik dan pemahaman yang sama.[446]

Berikutnya Abdullah Al-Wahdi dari F-PDU menyampaikan pendapat mengenai susunan MPR yang terdiri dari atas DPR dan DPD dan tugas-tugasnya harus disesuaikan dengan sistem

[443] *Ibid*., hlm. 117.

[444] *Ibid*., hlm. 120.

[445] *Ibid*., hlm. 123.

[446] *Ibid*., hlm. 125.

pemilihan Presiden.

> MPR tersusun atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, dan tugas-tugasnya harus disesuaikan dengan perubahan tata cara pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.[447]

Rumusan ketentuan tentang MPR pada saat itu masih dalam bentuk alternatif sehingga tidak termasuk dalam prioritas pembahasan. Pada Rapat Paripurna ST MPR 2000 Ke-7, 15 Agustus 2000, yang dipimpin Ketua MPR, M. Amien Rais dengan agenda mendengarkan laporan komisi-komisi Majelis, Jakob Tobing selaku pimpinan Komisi A melaporkan bahwa materi tentang MPR masuk pada kelompok D, yang belum sempat dilakukan pembahasan di tingkat komisi. Berikut ini kutipan laporan yang disampaikan.

> Guna memperlancar dan memudahkan pembahasan materi Komisi A sepakat untuk mengelompokkan materi pembahasan sebagai berikut:
>
> ...
>
> Kelompok D Pertama:
>
> ...
>
> 3. Bab Majelis Permusyawaratan Rakyat,
>
> ...
>
> Sedangkan materi bab-bab yang dipersiapkan oleh Badan Pekerja MPR yang belum sempat dibahas dalam Rapat Pleno Komisi A adalah sebagai berikut:
>
> 1. Bab Bentuk Dasar dan Kedaulatan
>
> 2. Bab Kekuasaan Pemerintahan Negara
>
> 3. Bab Majelis Permusyawaratan Rakyat...[448]

Lebih lanjut dalam laporan tersebut disampaikan bahwa sehubungan masih terdapatnya Bab-bab yang telah dibahas namun belum dapat diputuskan dan terdapat materi bab-bab yang telah dipersiapkan namun belum sempat dibahas, Komisi A telah menyetujui Rancangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Penugasan BP MPR untuk

[447] *Ibid*., hal 126.

[448] *Ibid.,* hlm. 635 dan 636.

mempersiapkan Perubahan UUD 1945 dan menuntaskannya pada Sidang Tahunan 2002.[449]

Selanjutnya pada Rapat Paripurna ST MPR 2000 Ke-9, 18 Agustus 2000, yang dipimpin oleh M. Amien Rais, disahkan Rancangan Putusan MPR hasil komisi MPR, salah satunya adalah Rancangan Ketetapan MPR tentang Penugasan BP MPR untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD 1945.[450]

Dengan demikian, terhadap materi yang belum disepakati dan belum disahkan sebagai Perubahan Kedua UUD 1945, Sidang Paripurna memberikan tugas kepada BP MPR untuk melanjutkan pembahasan rancangannya. Untuk melanjutkan perubahan UUD 1945, pada tanggal 18 Agustus 2000 dibuat Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2000 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 3 Ketetapan tersebut menyatakan bahwa rancangan perubahan yang ditugaskan kepada BP MPR harus sudah siap untuk dibahas dan disahkan oleh MPR selambat-lambatnya dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002.[451] Ketetapan tersebut juga dilampiri dengan matriks Rancangan Perubahan UUD 1945. Khusus tentang materi MPR, rumusan dalam matriks tersebut adalah sebagai berikut.

MATERI RANCANGAN
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
HASIL BADAN PEKERJA MPR RI TAHUN 1999-2000

BAB I
BENTUK, (DASAR), DAN KEDAULATAN

[449] *Ibid.,* hlm. 658-659.
[450] *Ibid.,* hlm. 700.
[451] *Ibid.,* hlm. 904-907.

Pasal 1

...

(2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

...

BABII

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya.

(2) Tetap.

(3) Tetap.

Pasal 3

Alternatif 1: Jika Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat

Tugas, wewenang, dan hak Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah:

1. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. menetapkan haluan negara dalam garis-garis besar;
3. memilih, menetapkan, dan melantik Presiden dan Wakil Presiden;
4. **Alternatif 1:**

   Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar Undang-Undang Dasar, me!anggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan, dan/atau melakukan perbuatan yang tercela.

Alternatif 2 :

Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar Undang-Undang Dasar, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan, dan/ atau melakukan perbuatan yang tercela, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi.

5. **Alternatif 1:**

   Menilai pertanggungjawaban Presiden pada akhir masa jabatannya.

Alternatif 2:

tidak perlu hal ini.

6. Dapat membentuk badan pekerja untuk mempersiapkan pelaksanaan kegiatan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Alternatif 2: Jika Presiden dipilih langsung

Tugas, wewenang, dan hak Majelis Permusyawaratan Rakyat:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. **Alternatif 1:**

   Tidak perlu menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

   Alternatif 2:

   Menetapkan dan mengesahkan haluan negara dalam garis-garis besar.
3. **Alternatif 1:**

   Menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

   Alternatif 2:

   Menetapkan 2 paket calon Presiden dan Wakil Presiden untuk dipilih secara langsung oleh rakyat, serta melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih.
4. **Alternatif 1:**

   Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar

Undang-Undang Dasar, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan, dan/atau melakukan perbuatan yang tercela.

Alternatif 2:

Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar Undang-Undang Dasar, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan, dan/atau melakukan perbuatan yang tercela, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi.

5. **Alternatif 1:**

   Menilai pertanggungjawaban Presiden pada akhir masa jabatannya.

   Alternatif 2:

   Tidak perlu hal ini.

6. Dapat membentuk badan pekerja untuk mempersiapkan pelaksanaan kegiatan MPR.

Pasal 3A

Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan, kedudukan serta pelaksanaan tugas, wewenang, dan hak Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

C. Pembahasan Pada Perubahan Ketiga

Untuk melaksanakan tugas menyiapkan rancangan Perubahan Ketiga, BP MPR membentuk PAH I yang bertugas menyiapkan Rancangan Perubahan Ketiga UUD 1945. Pada 5 September 2000 dilaksanakan Rapat BP MPR Ke-1 dipimpin Ketua MPR/Ketua BP MPR, M. Amien Rais dengan salah satu agenda mendengarkan pengantar musyawarah fraksi. Dalam pengantar rapat, Ketua Rapat mengatakan sebagai berikut.

> Dengan telah disetujuinya jadwal acara Rapat-rapat Badan Pekerja MPR maka kita telah mendapat gambaran kegiatan yang akan dijalankan oleh Alat Kelengkapan Majelis ini selama masa sidang tahun 2000-2001.

Selanjutnya, untuk memperoleh masukan guna memperkaya dan memberi penekanan atas tugas Badan Pekerja MPR maka Pimpinan memandang perlu mendengarkan sikap dan pandangan Fraksi-fraksi Majelis berkaitan dengan tugas Badan Pekerja MPR masa sidang tahun 2000-2001. Untuk itu, marilah kita sekarang memasuki acara berikutnya yaitu mendengarkan Pengantar Musyawarah Fraksi-fraksi Majelis tentang tugas Badan Pekerja MPR Masa Sidang Tahun 2000-2001.

Tanpa bermaksud membatasi penyampaian pengantar musyawarah dari tiap-tiap fraksi, perlu kami beritahukan bahwa tiap-tiap fraksi diberi kesempatan untuk menyampaikan pengantar musyawarah Fraksinya selama lima belas menit. Adapun mengenai urutan fraksi-fraksi yang akan menyampaikan pengantar musyawarah fraksinya adalah sebagai berikut :

- Fraksi PDI Perjuangan
- Fraksi Partai Golkar
- Fraksi Utusan Golongan
- Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
- Fraksi Kebangkitan Bangsa
- Fraksi Reformasi
- Fraksi TNI/Polri
- Fraksi Partai Bulan Bintang
- Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia
- Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah
- Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa[452]

Agun Gunandjar Sudarsa, juru bicara F-PG, menyampaikan perlunya melanjutkan perubahan UUD 1945.

Yang pertama, mengenai perubahan UUD 1945, yang telah menghasilkan Putusan Majelis berupa Perubahan Kedua UUD 1945, Fraksi Partai Golongan Karya menilai, nampaknya belum menjawab seluruh konsepsi dan bangunan ketatanegaraan yang kita kehendaki. Yaitu suatu tatanan kehidupan ketatanegaraan dan kemasyarakatan yang demokratis, berkedaulatan rakyat, menjunjung tinggi hukum

[452] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 11.

> dan hak-hak asasi manusia. Suatu sistem perekonomian yang berkeadilan serta adanya jaminan pendidikan, jaminan pelayanan publik dan kesejahteraan sosial.
>
> Oleh karena itu, kami menyepakati untuk melanjutkan perubahan UUD 1945 ini sesuai dengan Ketetapan Majelis Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2000, yang mengamanatkan kepada kita semua selambat-lambatnya sudah rampung pada Sidang Tahunan Majelis Tahun 2000 yang akan datang.[453]

Muhammad Iqbal, juru bicara F-UG, menyampaikan usulan tahapan pembahasan perubahan UUD 1945. Berikut ini pengantar musyawarah dari F-UG.

> Selanjutnya mengenai bab-bab yang sudah sempat dibahas tetapi belum disahkan, dan bab-bab yang belum sempat dibahas dan disahkan pada Sidang Tahunan 2000 yang lalu. Fraksi Utusan Golongan mengacu pada Tap MPR RI Nomor IX/2000 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR RI untuk mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengusulkan, agar bab-bab tersebut diproses dan dibahas kembali oleh Badan Pekerja MPR sebagai bahan rancangan perubahan UUD 1945 kedua lanjutan, yang akan disahkan pada Sidang Tahunan yang akan datang.
>
> Selanjutnya kami mengusulkan bahwa, pembahasan dan pengesahan amendemen UUD 1945 dibagi dalam dua tahap, yaitu sebagian pada Sidang Tahunan 2001 dan yang lainnya pada Sidang Tahunan 2002...[454]

Pengantar musyawarah dari F-PPP disampaikan oleh juru bicaranya Ali Hardi Kiaidemak yang menyampaikan pandangan mengenai materi pembahasan hak uji oleh MPR dikaitkan dengan Mahkamah Konstitusi.

> Tentang *legislative review*, yang menjadi wewenang MPR dan *judicial review* sebagai wewenang Mahkamah Agung dikaitkan pula dengan kemungkinan bersinggungan dengan Mahkamah Konstitusi yang berkembang dalam pembahanan awal PAH I Badan Pekerja yang lalu.[455]

Syafrin Romas, juru bicara F-KB, menyampaikan

[453] *Ibid*., hlm. 12.

[454] *Ibid*., hlm. 14.

[455] *Ibid*., hlm. 17.

perlunya MPR membangun sistem ketatanegaraan yang mencerminkan kedaulatan rakyat dan menganut prinsip *checks and balances*.

> 4. Fraksi Kebangkitan Bangsa berpendapat agar Majelis melakukan langkah-langkah secara konsisten untuk membangun sistem ketatanegaraan yang baik. Sebagaimana kita telah menyepakati bahwa negara kita adalah negara kesatuan berdasarkan republik dan menggunakan kabinet presidensiil maka bangun kenegaraan atas hubungan antar lembaga tinggi negara harus mencerminkan kedaulatan rakyat dan menganut prinsip *checks and balances*.[456]

A.M Luthfi dari F-Reformasi menyampaikan tugas dan wewenang MPR dan DPR serta lembaga-lembaga negara lainnya yang tidak boleh dicampuradukkan.

> Akan tetapi kita harus sadar bahwa setiap lembaga tinggi negara mempunyai tugas dan wewenang masing-masing yang tidak boleh dicampuradukkan. MPR menetapkan konstitusi, DPR membuat undang-undang dan mengawasi pemerintah. Demikian juga dengan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Dewan Pertimbangan Agung, masing-masing mempunyai tugas dan wewenang yang berbeda pula yang telah diatur dalam konstitusi.[457]

Budi Harsono, juru bicara F-TNI/Polri, menyampaikan perlunya kehati-hatian dalam pembahasan perubahan UUD 1945.

> Bila kita cermati yang terkandung di dalam Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 hasil Badan Pekerja MPR RI tahun 1999/2000 maka dapat kita simpulkan bahwa materi rancangan tersebut cukup berat dan mencakup perubahan yang mendasar, tentang kelembagaan, struktur ketatanegaraan, yang berdampak pada perubahan tentang tata kehidupan kenegaraan. Sehingga memerlukan pembahasan yang mendalam, hati-hati, tidak terburu-buru, serta perlu mendapatkan masukan, tanggapan dan sumbangan pemikiran dari berbagai lapisan masyarakat.[458]

---

[456] *Ibid*., hlm. 19.

[457] *Ibid.*

[458] *Ibid*., hlm. 22.

F-PBB melalui juru bicaranya Hamdan Zoelva, menyetujui pembentukan tim pakar dalam proses perubahan, dan perlunya sosialisasi perubahan UUD 1945 yang telah dihasilkan.

> ...Untuk itu dalam rangka penyempurnaan fraksi kami setuju Badan Pekerja menunjuk Tim Pakar dan akademisi untuk ikut memberikan bantuan teknisnya dalam perumusan perubahan *draft* UUD tersebut. Dalam kaitan itu, Badan Pekerja yang berkewajiban untuk melakukan sosialisasi atas perubahan-perubahan kesatu maupun yang kedua.[459]

Lebih lanjut F-PBB melalui juru bicaranya Hamdan Zoelva, menyampaikan pandangan mengenai hak uji materiil yang tidak tepat apabila dilaksanakan oleh BP.

> b. Mengenai hak uji materiil oleh MPR atas undang-undang. Menurut fraksi kami bahwa tidaklah tepat Badan Pekerja melaksanakan uji materiil atas undang-undang. Karena hak itu ada pada MPR dan harus diputuskan dalam Paripurna MPR. Badan Pekerja hanya mempersiapkan *draft* hasil uji materiil itu untuk disahkan dalam Sidang Majelis.[460]

F-KKI melalui juru bicaranya Vincent Radja, menyampaikan tentang perlunya pembentukan Tim Ahli sebagai berikut.

> Ketiga, Tim Ahli pakar amendemen UUD 1945, di dalam lanjutan amendemen UUD 1945 tahap ketiga ataupun namanya dalam periode tahun 2000-2002 yang diperlukan PAH I adalah Tim Ahli. Tim Ahli punya hak bicara tapi Tim Ahli tidak punya hak suara. Dalam membahas bahan-bahan yang telah disiapkan oleh BP MPR RI, Tim Ahli dipilih dari berbagai disiplin ilmu.[461]

Asnawi Latief, juru bicara F-PDU juga menyampaikan pandangan mengenai hak menguji undang-undang oleh MPR yang menurutnya dapat menimbulkan kerancuan.

> Kedua, yang perlu kita kritisi adalah Pasal 5 Ayat (2), Ayat (1) Tap MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi "MPR berwenang menguji undang-undang

[459] *Ibid*., hlm. 23.

[460] *Ibid*., hlm. 24.

[461] *Ibid*., hlm. 25.

> terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR". Apakah ini tidak menimbulkan kerancuan apabila hal ini dilakukan oleh MPR? Sedangkan MPR itu lembaga politik bila dikatakan bukan *judicial review* tetapi *legislative review* itupun tidak tepat penggunaannya karena *legislative review* adalah antara DPR dengan Presiden.[462]

Pengantar musyawarah F-PDIP disampaikan oleh juru bicaranya, Soewarno. Dalam pengantar tersebut Soewarno mengemukakan perlunya dibentuk komisi keahlian yang terdiri dari banyak unsur untuk membantu mengkaji dan merumuskan rancangan perubahan UUD 1945.

> ...Hal ini sangat penting agar masyarakat juga ikut memikirkan lebih sungguh-sungguh dan lebih bersasaran.
>
> Selama ini banyak beredar pendapat, kritik, saran, dan masukan dari banyak kalangan, yang menyangkut kinerja hasil-hasil yang dicapai maupun kemampuan Badan Pekerja bahkan MPR dalam melakukan usulan penyempurnaan UUD. Tentu hal ini sangat menyenangkan karena menunjukkan adanya kepedulian dan tanggung jawab dari masyarakat, terhadap hal yang sangat penting, yang menyangkut kehidupan berbangsa dan bernegara.
>
> Oleh karena itu, kami menyarankan adanya usaha yang lebih luas dan intensif untuk menarik partisipasi banyak kalangan tersebut dalam kegiatan menyempurnakan UUD kita ini. Dan dalam hubungan itu juga kami merasa, penting dibentuknya komisi keahlian yang terdiri dari banyak unsur, yang akan membantu mengkaji dan merumuskan rancangan perubahan UUD ini. Namun harus tetap disadari, bahwa kewenangan mengambil keputusan tetap berada pada Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR itu sendiri, sebab hal ini memang telah diatur dalam UUD itu sendiri.[463]

Rapat BP MPR tersebut juga menghasilkan keputusan pembentukan Panitia Ad Hoc, salah satunya adalah PAH I BP MPR yang bertugas mempersiapkan atau melanjutkan persiapan rancangan perubahan UUD 1945. Sebelum PAH I BP MPR melaksanakan tugasnya, pada Rapat PAH I BP MPR Ke-1, 6 September 2000, yang dipimpin oleh Ginandjar Kartasasmita

[462] *Ibid.,* hlm. 26.

[463] *Ibid*., hlm. 27-28.

dilaksanakan pemilihan pimpinan PAH I BP MPR masa sidang tahun 2000-2001. Peserta telah menyepakati dan menyetujui susunan Pimpinan PAH I yaitu sebagai Ketua dari F-PDIP, Wakil Ketua dari F-PG dan F-UG, dan Sekretaris dari F-KB. [464]

Pembahasan mengenai materi perubahan UUD 1945, khususnya tentang MPR di PAH I mulai dilakukan pada Rapat Ke-11, 20 Maret 2001, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda diskusi dengan Tim Ahli yang dibentuk dengan tugas mendukung pelaksanaan tugas PAH I. Anggota Tim Ahli, Maswadi Rauf mengemukakan pembahasan Tim Ahli mengenai lembaga legislatif yang berbentuk bikameral. Berikut ini uraiannya.

> Kedua, yang sudah kita hasilkan secara kasar itu adalah lembaga legislatif berbentuk bikameral. *Nah* ini bagaimana konkretnya juga ini masih berdebat sengit, ini MPR dengan DPR, DPR dengan DPD tanpa MPR atau ada MPR, apa fungsinya masing-masing, itu kita masih terus berdebat. Tetapi kira-kira bikameral ini yang akan kita rumuskan nanti sebagai usulan untuk PAH I ini. *Nah* kita belum bisa lebih lanjut dari itu, karena terbatasnya waktu. Memang mengingat waktu yang tersedia kalau menurut catatan yang kita ketahui itu sampai Mei itu, memang kita menginginkan adanya berbagai pertemuan intensif khusus untuk bidang ini supaya kita bisa merumuskan secara konkrit apa yang ingin kita usulkan kepada PAH I ini.[465]

Pada kesempatan itu, anggota Tim Ahli Sri Soemantri Martosuwignyo mengemukakan pembahasan tentang pemilihan Presiden terkait dengan tugas MPR dalam sistem pemerintahan presidensiil. Berikut ini penjelasannya.

> 2. Sistem Pemerintahan, disepakati oleh tim bahwa sebaiknya kita menganut sistem pemerintahan presidensiil murni dan untuk itu ditugaskan kepada Prof. Suwoto untuk mendalami dan merumuskannya dalam bentuk pasal-pasal. Dan dalam kaitan ini telah disepakati pula bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi itu tidak semudah seperti yang kita gambarkan. Barangkali nanti, Prof. Jimly atau Prof. Suwoto dapat memberikan uraian lebih lanjut

[464] *Ibid.,* hlm. 34.

[465] *Ibid.,* hlm. 304.

> persoalan-persoalan yang dihadapi pada waktu diadakan pemilihan presiden secara langsung, khususnya apabila tidak ada calon presiden dan wakil presiden yang mendapat suara lebih dari separuh jumlah pemilih. Dari sini sudah terlihat adanya perbedaan antara tim bidang politik dan tim bidang hukum. Tadi di dalam rapat koordinasi dari tim bidang politik ini mencontoh Perancis. Jadi kalau di dalam pemilihan yang pertama tidak ada calon yang mendapat suara yang disyaratkan, itu diadakan *second round election*. Dari tim hukum diserahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat di sini perbedaannya. Kalau tidak ada calon yang mendapat lebih dari separuh itu diserahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, ini rumusannya memang seperti Bapak-Bapak, Ibu-Ibu ketahui kalau tadi di dalam bidang politik ini ada enam orang anggota, ada enam pendapat, apalagi hukum sudah bisa kita gambarkan, mungkin dua orang sarjana hukum yang berdebat, mungkin timbul lima pendapat tapi tidak sampai begitu, itu mengenai sistem pemerintahan.[466]

Diskusi dengan Tim Ahli dilanjutkan pada Rapat PAH I BP MPR Ke-12, 29 Maret 2001, yang dipimpin oleh Jakob Tobing, dengan agenda laporan dan klarifikasi terhadap hasil kerja Tim Ahli. Pada kesempatan tersebut, anggota Tim Ahli Nazaruddin Sjamsuddin mengemukakan pandangan mengenai rumusan Bab 2 tentang MPR yang berbeda dengan yang dihasilkan BP MPR, meskipun ada ide-ide yang disetujui. Rumusan yang disampaikan oleh Tim Ahli yakni mengenai susunan MPR, sidang MPR, dan rumusan sebagai konsekuensi dari dipilihnya alternatif pemilihan Presiden secara langsung. Selengkapnya rumusan tersebut dan alasannya sebagai berikut.

> Sehingga usul kami adalah sebagai berikut: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum."
>
> Saya ingin menggarisbawahi istilah yang dipilih melalui pemilihan umum. Ini berarti tidak ada lagi anggota yang diangkat.
>
> Kemudian mengenai butir 2 atau Ayat (2) di sana, juga tidak dapat diterima oleh Tim Politik, sehingga kami

[466] *Ibid.,* hlm. 305.

merumuskan: ”Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat, adalah Rapat gabungan antara DPR dan DPD yang berlangsung sedikitnya satu kali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara. ”

Kemudian, butir 3 nya atau Ayat (3)-nya juga seperti di atas dirumuskan kembali menjadi: ”Semua putusan MPR ditetapkan berdasarkan dukungan lebih dari 50% Anggota MPR yang hadir”. Jadi, di sini ada presentasi yang lebih jelas.

Kemudian menyangkut Pasal 3. Alternatif-alternatif itu, kita memilih alternatif dua, dalam arti alternatif satu itu tidak disetujui. Alternatif dua yaitu jika Presiden dipilih langsung, jadi kita ingin memilih Presiden secara langsung, nanti ada penjelasan di bagian belakangnya.

Kemudian, berikutnya masih Pasal 3 itu mengenai tugas MPR di alternatif pertama Ayat (1): “Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”.

Nah, kami mengusulkan sebagai alternatif dua: ”Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dengan persetujuan lebih dari 50% rakyat melalui referendum.” Artinya bahwa usaha untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar itu tidak hanya cukup apabila dilakukan oleh Majelis saja melainkan juga harus ditanyakan dahulu kepada rakyat melalui referendum.

Terhadap Ayat (2) daripada usul atau apa namanya draft Badan Pekerja mengenai tidak perlu menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, kami setuju itu.

Tetapi kami menolak alternatif 1 dan 2 untuk Ayat (3) yaitu mengenai proses atau tugas MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden.

Nah kami mengusulkan alternatif 3 yang berbunyi: “Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar Undang-Undang Dasar, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan dan/atau melakukan perbuatan yang tercela”. Jadi lebih terperinci.

Kemudian, mengenai Ayat (5), ada alternatif 1 dan 2 di sana. Kami setuju dengan alternatif 2 yang berbunyi: “Tidak

perlu MPR menilai pertanggungjawaban" seperti alternatif 1 yang disebutkan di atas.

Begitu juga mengenai Ayat (6) yang berbunyi: "Dapat membentuk Badan Pekerja untuk mempersiapkan pelaksanaan kegiatan MPR". Kami menilai itu tidak perlu.

Kemudian Pasal 3 A, kami juga menilai tidak perlu.[467]

Berikutnya, anggota Tim Ahli, Jimly Asshiddiqie menyampaikan hasil kajian Tim Ahli tentang struktur MPR dan kewenangan MPR. Jimly menyampaikan bahwa mengenai struktur yang akan dikembangkan adalah bikameral sehingga konsekuensinya MPR akan menjadi nama dari persidangan bersama antara DPR dan DPD. Oleh karena merupakan *joint session*, MPR hanya mempunyai kewenangan untuk menetapkan perubahan UUD serta mengangkat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden. Berikut urainnya.

...kami berpendapat, nomor satu struktur parlemen kita sebaiknya di masa yang akan datang kita kembangkan menjadi bikameral dengan konsekuensi MPR sebagai lembaga tertinggi negara itu mengalami penyesuaian. Majelis Permusyawaratan Rakyat akan menjadi nama dari persidangan bersama antara DPR dengan DPD, ini pertimbangannya.

Kemudian yang ketiga, Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sudah menjadi forum itu, itu berwenang untuk melakukan dua hal. Jadi, masih ada sisa dari kewenangan yang masih harus diputuskan dalam *joint season* atau Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai rapat gabungan antara DPR dengan Dewan Perwakilan Daerah itu, yaitu:

Nomor satu, untuk menetapkan perubahan Undang-Undang Dasar.

Dan yang kedua, untuk mengangkat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden.

Yang dimaksud mengangkat di sini, jikalau terjadi pergantian bukan mengangkat dalam arti memilih. Jadi untuk dua hal ini, Tim Hukum berpendapat masih tetap harus diberikan kewenangannya untuk ditetapkan, diputuskan melalui forum bersama DPR dan DPD itu. Ini

[467] *Ibid.,* hlm. 342-343.

mengenai kewenangan dari MPR.[468]

Terhadap pendapat Tim Ali, Hamdan Zoelva dari F-PBB mengajukan pertanyaan tentang struktur MPR dan rumusan Tim Ahli mengenai kewenangan MPR untuk menetapkan dan mengubah UUD yang harus mendapat persetujuan lebih dari 50% rakyat melalui referendum serta rumusan mengenai keputusan MPR yang harus didukung lebih dari 50% anggota MPR yang hadir.

> Yang pertama, pertanyaan mendasarnya, apakah MPR ini ditempatkan sebagai sebuah institusi negara yang *establish* (tetap), ataukah hanya sekedar sebagai *joint session*, artinya MPR itu ada, kalau ada rapat gabungan antara DPR dan DPD. Ataukah, memang dia *establish* dan diatur secara sendiri. Ini yang perlu dipertegas oleh Tim Ahli. Mohon juga penjelasan-penjelasan tambahan dari Tim Politik kemudian juga sama halnya dengan dari Tim Ahli di bidang hukum.
>
> Kemudian selanjutnya, mohon penjelasan tambahan, karena ini mengubah kaitan dengan Tim Politik. Dalam halaman 2 alternatif yang ditawarkan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dengan persetujuan lebih dari 50% rakyat melalui referendum. Ini mohon penjelasan tambahan. Ini bagaimana caranya, bagaimana caranya apakah rumusan itu ditentukan dulu oleh MPR atau oleh DPR dan DPD atau dilemparkan kepada masyarakat dalam bentuk *choice* atau bagaimana rumusannya yang lebih lengkap, itu mohon klarifikasi.
>
> Kemudian, semua putusan MPR ditetapkan berdasarkan dukungan lebih dari 50% anggota MPR yang hadir. Jadi, tidak setuju dengan rumusan yang lama dengan suara terbanyak. Ini kembali lagi kepada perdebatan, dulu kita berdebat lama mengenai terbanyak dengan suara lebih dari 50% ini.
>
> Satu persoalannya adalah, terbanyak itu sesungguhnya memberikan peluang, penafsiran yang lebih *fleksible*, yaitu bisa melalui musyawarah mufakat dan bisa melalui lebih dari 50%. Tapi kalau kita pertegas hanya 50%, ini akan memperkecil kemungkinan penyelesaian keputusan

[468] *Ibid*., hlm. 348.

dengan musyawarah mufakat. Apakah tidak dilihat dalam sisi itu atau mungkin Tim Ahli politik ini punya penjelasan-penjelasan dan pendapat-pendapat yang lain.[469]

Andi Mattalatta dari F-PG mengajukan pertanyaan mengenai keanggotaan MPR dikaitkan dengan sistem bikameral. Berikut ini pertanyaan tersebut.

Lalu yang kedua, ini pertanyaan klarifikasi. Kalau umpamanya kita memilih sistem perlemen yang bikameral sistem, apakah masih perlu ada anggota MPR? Karena di sini rumusannya MPR terdiri dari anggota-anggota. Kalau ada anggota MPR berarti seolah-olah MPR-nya itu menjadi lembaga permanen, terstruktur ada pimpinannya dan lain sebagainya. Padahal kalau kita pilih bikameral, *kan* MPR itu jadi forum saja. Itu klarifikasi yang pertama.[470]

Pattaniari Siahaan dari F-PDIP menyampaikan pertanyaan tentang status MPR dan kesesuaian sistem bikameral dengan kondisi Indonesia. Selengkapnya tanggapan tersebut sebagai berikut.

Ada beberapa hal yang ingin kami klarifikasi, sekaligus juga mengingatkan berbagai landasan pemikiran yang disampaikan kepada para Tim Ahli melalui *term of reference* kerja kita selama ini. Yang pertama-tama Pak, di sini kami ingin mengajukan beberapa pertanyaan yaitu mengenai masalah posisi MPR. Salah satu akibat dari pada Pancasila sebagai Dasar Negara, ada sila keempat yang dikatakan: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan" itu satu bagian jabarannya masuk dalam bentuk MPR sebetulnya. Dan kemudian dalam kerangka ini ditempatkanlah kedaulatan rakyat, dalam pengertian suara rakyat, suara Tuhan, menjadi puncak kekuatan sumber dari pada hukum di negara ini.

Dalam kerangka ini, kami ingin dapatkan klarifikasi, apakah dalam pengertian seperti ini, rumusan mengenai masalah MPR tadi ini, apakah dia hanya menjadi seperti *joint session* seperti situasi sekarang ini ataukah tetap dia mau memegang kekuasaan. Karena kalau kami tidak salah membaca dalam rumusan dari Tim Ahli Politik maupun

[469] *Ibid*., hlm. 358-359.

[470] *Ibid*., hlm. 360-361.

> Hukum tetap dikatakan kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh MPR, ini yang pertama.
>
> Kemudian yang kedua. Ada *joke* di antara kami sendiri sebetulnya hubungan antara daerah dan rakyat itu *kan* harus jelas mana yang subyek, mana yang obyeknya. Memang negara itu ada tiga unsur utama, ada pemerintahan, ada rakyat dan wilayah. Tetapi masalah-masalah menyangkut kehidupan yang dibicarakan selalu adalah masalah rakyatnya sebetulnya. Bagaimana rakyat itu mengolah sumber daya alamnya, bagaimana rakyat itu diatur oleh lembaga-lembaga negara, tata hubungannya.
>
> Kalau seperti ini ada pertanyaan, kalau kita langsung mengambil konklusi ke bikameral, kami setuju dari pertanyaan teman-teman lain. Kami belum melihat di mana kelebihan dan *compatibility* atau kecocokan sistem bikameral ini dengan sistem kondisi masyarakat kita sekarang. Ini kami ingin dapatkan beberapa klarifikasi.
>
> ...
>
> Jadi, di antara kami PAH I sendiri ada yang berangkat dengan konsep harus segera bikameral, ada yang berangkat dari kondisi geografis dan realita politik. Jadi bukan selalu unit bikameral, bikameral atau kita ingin sebagainya. Karena kita memahami dengan sungguh-sungguh bahwa kondisi geografis kita dan kondisi sosial budaya yang begitu multi majemuk. Dan kemudian juga kondisi-kondisi tingkat kecerdasan masyarakat yang belum bisa sepenuhnya kita tingkatkan mungkin seperti sistem senat atau kongres di Amerika. Ini mungkin dengan pengetahuan Bapak sekalian yang kami butuhkan mungkin disampaikan kepada kami berbagai kajian informasi dukungan terhadap pemikiran ini. Ini yang ingin kami dapatkan mengenai masalah hubungan bikameral MPR yaitu DPR dan DPD.[471]

Berikutnya Frans Mattrutty dari F-PDIP menyampaikan pertanyaan mengenai bikameral dan semi bikameral, sebagai berikut.

> Yang berikutnya, saya ingin mengajukan pertanyaan. Ini juga sudah dikemukakan tetapi saya ingin untuk ada kejelasan tentang bikameral murni dan yang semi bikameral. Mungkin rancangan yang dibuat oleh PAH I di

[471] *Ibid*., hlm. 362 dan 363.

> dalam Tap MPR No. IX/MPR/2000 itu, mungkin itu yang terbaik yang sudah kami pikirkan. Tetapi andaikan Tim Ahli mempunyai alasan-alasan itu perlu diberikan supaya kami bisa mempertimbangkan karena *toot en leght* kami yang memutuskan, bukan Tim Ahli yang memutuskan.[472]

Perkembangan pelaksanaan tugas PAH I BP MPR kemudian dilaporkan oleh Ketua PAH I BP MPR, Jakob Tobing pada Rapat BP MPR Ke-2, 29 Maret 2001 yang dipimpin oleh M. Amien Rais. Jakob Tobing melaporkan mengenai keanggotaan PAH I BP MPR dan proses pembahasan yang melibatkan Tim Ahli.[473]

Pertanyaan anggota PAH I mengenai MPR yang mengemuka pada rapat sebelumnya ditambahkan penjelasannya oleh Tim Ahli pada Rapat Ke-13 PAH I BP MPR, 24 April 2001 yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Anggota Tim Ahli Afan Gaffar memberi penjelasan mengenai keberadaan MPR. Afan menyampaikan bahwa MPR hanyalah merupakan *joint session*, forum rapat bersama antara DPR dan DPD yang tidak berkaitan fungsi legislatif atau fungsi-fungsi lain dari lembaga perwakilan rakyat. Adapun mengenai kewenangannya tergantung kepada perubahan kelembagaan yang lain, misalnya apabila diadopsinya sistem pemilihan Presiden secara langsung. Selengkapnya penjelasan tersebut sebagai berikut.

> Mengenai keberadaan MPR RI, kalau kita mengadopsi sistem bikameral untuk lembaga legislatif di Indonesia ini maka kita harus mempertimbangkan yang menyangkut makna representasi. Ada lembaga perwakilan yang merepresentasi penduduk secara langsung dengan mekanisme pemilihan umum yang menggunakan sistem *simple majority single ballot* atau dikenal sistem distrik. Satu distrik pemilihan adalah jumlah penduduk yang terdaftar dibagi dengan jumlah kursi di DPR.
>
> Jadi, kalau penduduk kita 220 juta, kita ada lima kursi. 500 kursi ada di DPR maka satu distrik adalah 228.000.000 dibagi dengan 500 kursi, itu besaran distrik. Karena distribusi penduduk kita itu tidak merata, antar satu

[472] *Ibid*., hlm. 372.

[473] *Ibid.,* hlm. 378-382.

wilayah pemerintahan dengan wilayah lainnya maka muncul pemikiran untuk memberikan tempat bagi perwakilan yang menampung aspirasi daerah maka dipikirkan lembaga perwakilan daerah dan antara satu daerah dengan daerah lainnya, jumlah wakilnya sama. Sebagai contoh di Amerika Serikat, untuk setiap negara bagian diwakili oleh dua orang anggota Senat yang dipilih melalui sistem distrik dengan wilayah negara bagian secara keseluruhan merupakan satu distrik.

Kalau memang sistem ini diadopsi oleh Konstitusi yang baru ini maka bagaimana dengan keberadaan MPR? Kami dari Tim Politik mengambil posisi, bahwa dengan adanya DPR dan DPD atau apapun namanya nanti maka MPR harus mengalami perubahan, baik yang menyangkut fungsi ataupun juga yang menyangkut kedudukan dan tanggung jawabnya. Tim Politik berpendapat "Bahwa MPR hanyalah merupakan *joint session* di mana DPR dan DPD melakukan rapat bersama, akan tetapi MPR tersebut bukan atau tidak merupakan lembaga legislatif, sehingga tidak mempunyai kekuasaan untuk melakukan legislasi ataupun fungsi-fungsi lain dari lembaga perwakilan rakyat".

Joint session tersebut dapat diadakan satu tahun sekali, misalnya ketika Presiden menyampaikan rencana program-programnya untuk tahun itu, atau ketika tamu istimewa atau pemimpin yang secara khusus diundang untuk tampil dalam *joint session* itu. Sebagai contoh, misalnya Jenderal Douglas Mc. Arthur pernah tampil dan memberikan pidato di hadapan konggres. Jadi, MPR itu dapat berupa kongres di Amerika yang terdiri dari Senat yang jumlahnya 100 orang dan *House of Representative* yang jumlahnya 435 orang. Senat masa kerjanya enam tahun dan diwakili masing-masing negara bagian, sedangkan *House of Representative* masa kerjanya dua tahun dan mewakili distrik dan ditentukan atas jumlah penduduk.

Karena pada saat sekarang ini anggota kongres negara bagian lagi melakukan kegiatan *re-districting*. Jadi mengatur kembali besaran distrik karena adanya mobilisasi penduduk yang meningkat, karena perubahan penduduk antara satu negara bagian dengan negara bagian lain terjadi maka perlu ada perubahan jumlah anggota dari masing-masing *House of Representative* maka diadakan *re-districting*.

> Cuma, memang ada kelemahannya.
>
> Di Amerika ada yang namanya praktek Gerry Mandering. Praktek Gerry Mandering adalah kesengajaan-kesengajaan untuk membuat suatu distrik dengan tujuan-tujuan tertentu agar supaya terjamin wakil dari satu partai politik untuk terpilih di sebuah kongres. Misalnya, di sebuah daerah mayoritasnya orang hitam, walaupun penduduknya terpisah-pisah ke dalam beberapa kabupaten ataupun kota, kebetulan dibuat *re-districting* agar supaya diarahkan orang-orang hitam itu bisa tergabung dalam satu distrik, ini praktek Gerry Mandering yang banyak dipersoalkan di Amerika. Apakah kita nanti juga akan ke situ? Nanti akan kita lihat bagaimana KPU akan melakukan itu.
>
> Keberadaan MPR akan bergantung pula dengan kemungkinan perubahan kelembagaan yang lain. Kalau konstitusi yang baru ini mengadopsi sistem pemilihan Presiden secara langsung maka sudah tidak ada lagi fungsi MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Demikian juga dalam menentukan GBHN dan pertanggungjawaban Presiden. Dengan sistem pemilihan langsung, GBHN adalah yang merupakan *platform* partai yang memenangkan Pemilu, yang seterusnya sangat ditentukan oleh *platform* calon Presiden yang memenangkan kursi Kepresidenan.
>
> Dengan akibatnya adalah Presiden tidak bertanggung jawab kepada MPR, akan tetapi langsung kepada para pemilih. Sehingga kalau seorang Presiden tidak memenuhi kehendak rakyat maka dia tidak akan terpilih kembali, kalau dia mencalonkan untuk masa jabatan berikutnya.[474]

Selanjutnya Jimly Asshiddiqie menyampaikan penjelasan mengenai kewenangan *judicial review* oleh MPR tidaklah tepat karena MPR bukanlah lembaga tetap. Mengenai penerapan sistem bikameral, akan menjadikan MPR bukan lagi sebagai organ negara tetapi hanya forum pertemuan dari lembaga permanen yang dikembangkan yakni DPR dan DPD. Hal ini juga berkaitan dengan sistem pemilihan Presiden. Dengan sistem pemilihan Presiden secara langsung agar lebih demokratis maka Presiden tidak tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Hal ini merupakan penegasan sistem presidensiil dan

[474] *Ibid.,* hlm. 389-390.

penerapan prinsip *separation of power*.

> ...selama MPR masih ada sebagai lembaga tertinggi negara, tidak mungkin kita memberikan kewenangan semacam itu kepada lembaga lain selain MPR. Inilah yang terjadi sekarang. Maka *judicial review* terhadap materi undang-undang diserahkan kepada MPR, padahal MPR bukan lembaga rutin akibatnya diserahkan kepada Badan Pekerja, padahal Badan Pekerja ini lembaga Ad Hoc, tugasnya mempersiapkan bahan sidang. Fungsi permanen seperti itu yang namanya *judicial review* terhadap materi undang-undang itu fungsi permanen dan sangat prinsipil. Kok diserahkan kepada Panitia Ad Hoc? *Kan* tidak kena. Oleh karena itu, karena kita sudah memasuki proses *trend* ke arah penggunaan anutan sistem pemisahan kekuasaan, mau tidak mau kita harus pikirkan ulang keseluruhan paradigmanya...
>
> ...
>
> Kemudian pertanyaan-pertanyaan yang lain, itu nomor satu berkenaan dengan MPR dan sistem bikameral. Misalnya pertanyaan dari tiga atau empat yang berkenaan dengan MPR. Jadi menurut kami, MPR prinsipnya itu bisa kalau kita menggunakan istilah yang lugas saja, sedapat mungkin sebaiknya tidak lagi kita pertahankan menjadi lembaga tertinggi negara.
>
> Nama itu baik untuk kita teruskan, kita pelihara sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kami menggunakan istilah forum, ada kritik kok forum? Resminya tidak usah menggunakan istilah forum. Itu kita sebut Majelis Permusyawaratan Rakyat. Tetapi Majelis Permusyawaratan Rakyat ini bukan lagi sebagai organ negara. Kalau dia bukan lagi sebagai organ negara, dia tidak punya anggota, dia juga tidak punya pimpinan. Dia hanya Majelis pertemuan antara lembaga parlemen yang akan kita kembangkan menurut mekanisme sistem bikameral itu. Namanya Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Tidak ada masalah untuk Tim Hukum, mau namanya Dewan Utusan Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, itu bisa saja.*Toh* mereka ini anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum. Karena itu bisa saja disebut sebagai Dewan Perwakilan Daerah.

...

Ini mengenai MPR dan sistem bikameral. Mengenai MPR tadi selain mengenai penerapan bikameral ini, punya konsekuensi terhadap eksistensi MPR sebagai lembaga tertingi negara itu, ini juga berkaitan dengan pemilihan Presiden. Kalau pemilihan Presiden kita terima, supaya dibuat semakin demokratis, jadi pemilihan langsung, apakah langsung *popular vote* ataupun *electoral vote*, itu soal teknisnya. Tetapi yang jelas kalau itu kita terima maka otomatis akan mengubah konsep tanggung jawab.

Jadi Presiden tidak lagi bertunduk dan bertanggung jawab kepada lembaga parlemen yang bernama MPR. Nomor satu keuntungannya, ini mempertegas kita menganut sistem Presidensiil, bahwa kita tidak lagi menganut elemen-elemen unsur atau elemen sistem parlementer, dan karena itu juga ada kaitan dengan mekanisme pemberhentian Presiden atau kaitannya ke situ. Dan yang kedua, ini juga makin memperkuat itu tadi penerapan prinsip *separation of power* itu tadi, lembaga-lembaga itu saling sederajat setingkat saling mengimbangi saling mengendalikan itu, kita lebih mudah menerapkan asas *separation of power* itu, itu kira-kira kegunaannya.[475]

Berikutnya Suwoto Mulyosudarmo memberikan penjelasan tambahan mengenai eksistensi MPR sebagai badan kenegaraan yang sifatnya sangat insidentil atau sementara. Berikut ini penjelasan tambahan tersebut.

Hal yang terakhir, adalah sehubungan dengan eksistensi MPR ini. Kalau MPR itu kemudian tidak dipahami sebagai suatu institusi sebenarnya masih cukup sulit, untuk bisa menghasilkan sebuah produk hukum. Saya setuju kalau MPR itu adalah sebuah forum, forum antara DPR dan DPD. Ketika DPD dan DPR itu berkumpul itu sebenarnya ada sebuah institusi yang terbentuk secara insidentil.

Atas dasar itulah, kemudian bisa mengeluarkan suatu produk hukum, karena kalau tidak, akhirnya tidak ada produk hukum ya sudah sekali saja dihapus saja MPR itu. Cukup DPR dan DPD yang kemudian menghasilkan suatu produk DPR yang disetujui oleh DPD atau kemungkinan yang DPD disetujui oleh DPR. Dan saya

[475] *Ibid*., hlm. 399-400, 401, dan 403

> kira ini ada alternatif yang menurut saya sangat riskan. Dalam pengertian kita sebenarnya dalam beberapa hal masih ingin mempertahankan eksistensi MPR. Tetapi untuk memahami MPR itu bukan sebuah lembaga yang punya otoritas seperti masa yang lalu, untuk itulah kalau saya katakan ini adalah sebuah badan kenegaraan yang sifatnya sangat insidentil, sangat sementara. Sehingga aktifitasnya tidak seperti sekarang. Dengan begitu saya kira akan jauh berbeda dengan konsep yang sekarang dan keberadaan MPR dalam konsep yang akan datang.
>
> Tapi prinsip, sebenarnya saya tidak berbeda, hanya memandang apa sebenarnya sebuah forum yang menghasilkan suatu produk hukum ini, apakah kalau dikatakan sebagai forum ini, dari segi *legal*-nya apakah bisa dipertanggungjawabkan. Saya kira itu saja beberapa tambahan yang bisa saya sampaikan dan terima kasih.[476]

Diskusi dengan Tm Ahli dilanjutkan pada Rapat Ke-14 PAH I BP MPR, 10 Mei 2001, yang dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing (sesi I) dan Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf (sesi II). Pada rapat tersebut, anggota Tim Ahli, Jimly Asshiddiqie dan Maswadi Rauf, menyampaikan hasil perumusan Sub Tim Hukum dam Sub Tim Politik. Mengenai pemegang dan pelaksana kedaulatan rakyat, Tim Ahli melalui Jimly Asshidiqie mengusulkan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan yang diatur dalam UUD. Berikut ini uraiannya.

> Kemudian Ayat (3) mengenai kedaulatan. Semula "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", begitu rumusan Undang-Undang Dasar kita yang asli. Di dalam rangka perubahan pertama, kedua dan kemudian dalam rangka perubahan yang ketiga, ada pikiran untuk mengubah prinsip berpikir kita tentang kedaulatan rakyat, prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan, dan prinsip penjelmaan kedaulatan rakyat itu dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu, diusulkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang

[476] *Ibid*., hlm. 408.

Dasar.[477]

Tentang persidangan MPR termasuk waktu dan materinya, pandangan Tim Ahli disampaikan oleh Maswadi Rauf. Tim Ahli berpendapat oleh karena MPR merupakan *joint session* dari DPR dan DPD, maka MPR dapat mengadakan sidang gabungan dan dapat sidang dilaksanakan atas permintaan DPR dan DPD untuk menetapkan perubahan UUD, memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden, dan menetapkan Wakil Presiden menjadi Presiden dalam hal terjadi kekosongan dalam jabatan Presiden serta memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan dalam jabatan Wakil Presiden.

> Pasal 3A adalah tentang MPR RI. Jadi, Majelis Permusyawaratan Rakyat diselubungkan di dalam kekuasaan legislatif ini. Kita berpendapat bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat itu bukanlah suatu lembaga yang tetap, bukan suatu lembaga yang permanen. Dia merupakan *joint session* dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dia tidak punya perangkat, tidak punya alat kelengkapan, tapi Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya bersidang apabila ada sesuatu yang ingin dibicarakan. Kalau alternatif pertama yang Pasal 3 tadi dipilih, itu antara lain adalah untuk membicarakan, untuk menyelesaikan perselisihan pendapat antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam hal RUU atau Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah versus Presiden.
>
> *Nah* oleh karena itu pada Pasal 3A, Ayat (1), disebutkan "DPR dan Dewan Perwakilan Daerah masing-masing bersidang sekurang-kurangnya sekali dalam setahun dan dapat mengadakan sidang gabungan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat".
>
> Ayat (2), "Persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dilaksanakan atas permintaan Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah untuk:
>
> a) Menetapkan perubahan Undang-Undang Dasar.
> b) Memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden.
> c) Menetapkan Wakil Presiden menjadi Presiden dalam hal apabila terjadi kekosongan dalam jabatan

[477] *Ibid.,* hlm. 459.

Presiden.

Nah ini sebelum sampai ke sana, kita mengusulkan pemilihan Presiden secara langsung, tidak dipilih oleh MPR RI. Jadi, alternatif itu adalah alternatif yang ada nanti alternatif sekian varian sekian yang diajukan oleh Badan Pekerja MPR RI, kita menyetujui pemilihan Presiden secara langsung.

d) Memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan dalam jabatan Wakil Presiden, itu nanti akan ada ketentuannya".[478]

Terhadap rumusan Tim Ahli tersebut, Asnawi Latief dari F-PDU memberikan tanggapan bahwa masih terlihat adanya kehendak untuk memposisikan MPR hanya sebagai forum dengan MPR sebagai lembaga, seperti ketika merumuskan tentang pengisian kekosongan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Di dalam rumusan tentang MPR itu agak membingungkan walaupun ada penjelasan bahwa MPR ini semacam forum *joint session*. Kami sepakat itu tetapi di mana untuk membaca MPR fungsi seperti itu sedangkan kita tidak lagi akan menggunakan Penjelasan. Apakah tidak perlu ada satu pasal atau ayat menjelaskan sebab terbukti kebingungan Tim Ahli menyusun ini ketika menyebutkan apabila Presiden dan Wakil Presiden menggantikan Presiden lowong maka MPR memanggil Sidang. Mestinya Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah mewakili Sidang dalam bentuk forum MPR itu. Di sini kelihatannya belum *tune in* antara menghendakkan, memposisikan MPR sebagai forum tetapi dari sisi lain masih menyebut MPR sebagai lembaga. Sebab di situ tidak mempunyai aparat dijelaskan dalam penjelasannya...[479]

Berikutnya Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP meminta klarifikasi mengenai lembaga perwakilan yang terdapat dalam rumusan Pasal 3 Ayat (2).

Pertama, menyangkut Pasal 3. Jadi di Pasal 3 yang berisi empat ayat itu saya masih belum mendapatkan kejelasan siapa sesungguhnya lembaga perwakilan di situ. Karena di

[478] *Ibid*., hlm. 469.

[479] *Ibid*., hlm. 476-477.

> sini secara eksplisit tidak dijelaskan. Namun saya menduga, jadi pada Ayat (2) itu dikatakan bahwa dalam waktu 30 hari sejak RUU disetujui oleh lebih dari 50% suara lembaga perwakilan yang membahas. Jadi ada kata suara lembaga perwakilan tetapi siapa sesungguhnya lembaga perwakilan itu. Saya menduga di sini adalah Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah meskipun ini nanti ini perlu dikonfirmasi lagi betul atau tidak.[480]

Sementara itu, Zain Badjeber dari F-PPP menanyakan rumusan tentang Susduk MPR dan ketiadaan Tap MPR yang bersifat pengaturan. Selengkapnya pertanyaan tersebut sebagai berikut.

> Ini saya bicara soal mekanisme di dalam prakteknya nanti. Sehingga apakah ini harus diatur dalam undang-undang, tidak di dalam konstitusi ini. Sementara di satu pihak kalau kita bicara soal Pasal 2 Ayat (2) kita mengatakan susunan dan kedudukan, jadi Susduk. Sementara di Pasal lain kita berbicara Pasal 3B, kita berbicara susunan kedudukan dan kewenangan diatur dengan undang-undang. Apa ada perbedaan antara Pasal 2 Ayat (2), dengan Pasal 3B Ayat (3). Yang satu hanya susduk, yang satu susduk *plus* kewenangan.
>
> Kemudian pada Pasal 3A disebutkan bahwa Tap MPR yang bersifat pengaturan, *regeling* itu tidak akan ada lagi. Sehingga tentunya dari segi tata urutan peraturan perundang-undangan yang ada sekarang Tap MPR No. III Tahun 2000 itu tidak berlaku lagi. Apakah untuk menentukan bahwa undang-undang. Itu peraturan apa saja yang ada, yang namanya peraturan perundang-undangan, apakah itu diatur di dalam undang-undang tentang tata urutan sebab di dalam Undang-Undang Dasar kita disebutkan undang-undang dan peraturan pemerintah.[481]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi memberikan tanggapan tentang wewenang MPR dan keterkaitannya dengan ketentuan-ketentuan lain. Tanggapan tersebut sebagai berikut.

> ...Kami juga mohon penjelasan terutama di dalam Pasal 3A Ayat (1). Di sini dinyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah masing-masing

[480] *Ibid*., hlm. 478.

[481] *Ibid*., hlm. 483.

bersidang sekurang-kurangnya sekali dalam setahun dan dapat mengadakan sidang gabungan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Tadi dibahas bahwa ini adalah merupakan satu lembaga gabungan atau *joint session*. Kalau kita melihat dari konsep yang sudah dibuat oleh PAH I barangkali, di sini sudah mencoba memberikan penjelasan fungsi daripada apakah itu DPR ataupun DPD. Di sini dengan Pasal 3 Ayat (1) ini, ini tidak secara jelas nanti memperlihatkan fungsi mereka masing-masing sehingga ini, saya lihat ini, juga satu kondisi yang tentu akan banyak menimbulkan persoalan-persoalan di dalam mengambil kebijakan-kebijakan di negara kita ini. Oleh karena itu kami mohon barangkali bisa dirujuk Pasal 3A ini kepada Pasal 22 yang sudah ada di dalam konsep. Barangkali kita coba padukan konsep itu.

Kemudian dalam Pasal 3A Ayat (2) huruf a, antara lain tugas daripada persidangan Majelis itu menetapkan perubahan Undang-Undang Dasar. Kalau kita hubungkan dengan rancangan dari Tim Ahli tadi, khususnya dalam Pasal 3. Jadi maksud saya, di depan sudah dibuat bahwa salah satu dari tugas persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, di dalam Pasal 3 Ayat (2) dari konsep PAH I itu telah memberikan satu ketegasan terhadap tugas-tugas, maaf mungkin saya lanjutkan dahulu saya agak sedikit kelewatan itu.

Kemudian Pasal 3A Ayat (2) huruf d. Di sini dinyatakan salah satu tugas daripada MPR itu adalah memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan dalam jabatan Wakil Presiden. Kalau kita melihat dari konsep ini bahwa di dalam Pasal 6A pemilihan Wakil Presiden itu justru dilaksanakan secara langsung di dalam Pemilu. Jadi di dalam Pasal 6A tidak menjelaskan secara detail, apakah pemilihan Wakil Presiden itu ketika mengisi kekosongan Wakil Presiden ataukah juga langsung memilih Wakil Presiden. Ini mungkin dua hal yang perlu kita satukan lagi konsep ini.[482]

Hobbes Sinaga dari F-PDIP menanyakan apakah status MPR sebagai *joint session* masih dapat memiliki kekuasaan menetapkan UUD dan kekuasaan lainnya.

Yang pertama, mengenai Pasal 1 Ayat (3). Sebenarnya

[482] *Ibid*., hlm. 486.

rumusan yang dikemukakan oleh Tim Ahli ini adalah rumusan dari Fraksi PDI dulu. Dan kemudian mengenai usul kedudukan MPR sebagai *joint session*. Itu juga usulan pertama sekali adalah usulan dari Fraksi PDIP. Tapi persoalannya adalah kita mengingat pada kesepakatan bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan konsep negara kesatuan itu tidak ikut diubah. Itu membuat kita akhirnya terus berfikir ulang mengenai usulan Ayat (3) itu.

Yang pertama di dalam Pembukaan dikatakan: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawatan/perwakilan". Itu tetap harus ada di dalam lembaga negara kita. Artinya lembaga permusyawatan dan lembaga perwakilan itu tetap harus dipertahankan.

Yang kedua, masalah yang paling menonjol pada waktu itu adalah hanya masalah kata "sepenuhnya dilakukan oleh MPR". Kata "sepenuhnya" itulah yang membuat persoalan pada waktu itu. Karena itu bisa ditafsirkan menjadi seolah MPR itu juga menjalankan kedaulatan negara. Itu sebabnya maka pemikiran berubah sehingga kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR. MPR dalam hal konsep itu tetap berdaulat.

Jika kita lihat sekarang yang ada ini, ini berarti sebenarnya bahwa kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh lembaga-lembaga yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, kira-kira begitu. Tapi kalau kita kaitkan misalnya pernyataan tadi itu mengenai kedudukan MPR yang bukan lagi lembaga negara, kita kaitkan dengan Pasal 3A, bahwa di situ juga masih disinggung mengenai adanya MPR. Dan MPR itu juga mempunyai kekuasaan untuk menetapkan perubahan Undang-Undang Dasar, memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan Wakil Presiden menjadi Presiden dalam hal terjadi kekosongan dalam jabatan Presiden. Pertanyaan saya apakah MPR yang hanya *joint session* tadi, masih mempunyai kekuasaan untuk menetapkan Undang-Undang Dasar? Apa kedudukan MPR kalau dia tidak lagi menjalankan kedaulatan rakyat, apakah dia masih mempunyai kekuasaan untuk menetapkan perubahan Undang-Undang Dasar?[483]

Erman Suparno dari F-KB mengusulkan perlunya ada

[483] *Ibid*., hlm. 489.

definisi tentang MPR. Berikut ini usulannya.

> Kemudian yang berikutnya ada beberapa hal yang perlu minta klarifikasi Pak. Yaitu berkaitan dengan MPR itu sendiri. Ini mungkin di dalam satu Pasal perlu ada definisi Pak, definisi MPR karena di sini tidak terlihat sehingga dari Pasal ke Pasal itu belum menunjukkan bahwa MPR itu yang apa, sebagai apa begitu. Perlu ada ketegasan definisi daripada MPR itu sendiri dalam satu Pasal atau bagian daripada satu Pasal.[484]

Affandi dari F-TNI/Polri berpendapat mengenai Pasal 3A perlu dimasukkan pada Pasal 2 sebagai Ayat (3). Selain itu ditanyakan mengenai keterlibatan MPR dalam persetujuan RUU dan sidang MPR. Berikut ini selengkapnya.

> Kemudian ini berkenaan dengan Pak Erman tadi, kebetulan belum terlalu lama, baru saja. Pak Erman juga seyogyanya MPR itu di *embedded*, ditumbuhkan secara tegas. Karena di atas tidak disebutkan, tapi pada Pasal 3A itu, di situ mengadakan Sidang Gabungan dalam MPR, seolah-olah ada tiba-tiba *establishment* itu, *embedded* tiba-tiba sebagai *joint session* katanya. Saya berpendapat bahwa justru harus ditumbuhkan secara jelas. Saya menyarankan, menurut hemat kami itu di masukkan di dalam Pasal 2 ini sebagai Ayat (3). Di situ ditambahkan saja bahwa dua-duanya digabungkan dalam satu *session* itu dinamakan Majelis. Dan Majelis itu dijelaskan saja dilanjutkan dengan diktum-diktum tentang peran-peran pokok, fungsi dan sebagainya.
>
> Kemudian di dalam Pasal 3 juga di situ ada. "Setiap rancangan undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah". Di Ayat (1) ini juga apakah secara berurutan atau dalam suatu sidang gabungan dalam bentuk Majelis untuk hal apa saja ini perlu penjelasan.
>
> Kemudian yang tidak sama lagi, di dalam Pasal 3A Ayat (1): "Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah masing-masing bersidang sekali dalam setahun dan dapat mengadakan Sidang Gabungan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat", ini juga kurang tegas, "dan dapat" itu bisa diartikan dalam arti bahasa, "dapat" itu mungkin "kapasitas", dan pengertian kapasitas itu dapat. Dapat juga

[484] *Ibid*., hlm. 494-495.

> "dapat" itu tidak mengikat, boleh ya boleh tidak. Apakah demikian ini perlu penjelasan?[485]

Soetjipno dari F-PDIP menyampaikan pertanyaan perlunya kejelasan status MPR, apakah sebagai sebuah institusi ataukah organ? Selain itu, ditanyakan mengenai kewenangan MPR dalam sengketa mengenai RUU.

> Yang kedua, mengenai MPR. MPR ini semula eksplisit, kemudian menjadi implisit. Artinya kalau dari rekan kami TNI/Polri tadi, *ujug-ujug* begitu. *Ujug-ujug* ada tidaknya begitu. Satu segi disebut forum. *Nah* yang saya persoalkan sekarang kita ini mungkin ada kerancuan bahasa, apalagi kalau sudah menyangkut kepada terminologi teknis baik itu hukum, politik, dan sebagainya.
>
> Pertama, kalau kita bicara mengenai institusi, itu kita bicara *instelling* yang bahasa Maduranya lembaga katanya. *Nah* itu satu.
>
> Yang kedua kita bicara organ, berarti bicara organisasi, berarti struktural. *Nah* jadi kapan kita bicara institusi, kapan kita bicara organ. Untuk itu kita kejar sekarang. MPR kita institusikan, apa kita organkan, atau institusi dan organ? Alias fungsional. Itulah yang perlu saya angkat ke permukaan, agar kita ini tidak apa namanya, tidak *remeng-remeng* di daerah abu-abu itu. Sehingga perlu bab atau perlu pasal. Jadi kalau perlu bab pasal berarti eksplisit. Kalau tidak perlu implisit seperti yang disarankan oleh para Tim Ahli.
>
> ...
>
> Kemudian Pasal 3 Ayat (4) alternatif satu. Ini mengenai Penjelasan, yaitu masalah RUU. Jadi *input*-nya RUU, prosesnya oleh sidang umum MPR atau sidang MPR, *lha output*-nya apa? Jadi kalau ada *dispute* mengenai RUU, tidak jelas diangkat ke MPR, berarti lewat proses konstitusional lalu *output*-nya apa? *Output*-nya itu Konstitusi atau undang-undang? *Nah*, karena keduanya berbeda satu tinggi, satu rendah, untuk itu perlu penjelasan mengenai nama *output*. Jadi barang yang *dispute* tadi.[486]

Selanjutnya Soewarno dari F-PDIP menjelaskan mengenai semangat penyelenggara negara dalam UUD 1945 terkait

[485] *Ibid*., hlm. 496.

[486] *Ibid*., hlm. 501 dan 502.

dengan pemegang dan pelaksana kedaulatan rakyat. Berikut ini uraiannya.

> Dulu para pendiri republik ini, karena orang-orangnya itu orang-orang baik maka sangat percaya kepada orang yang ditunjuk. Karena itu mengutamakan semangat penyelenggara negara. Itulah sebabnya maka dalam menetapkan tentang MPR itu kedaulatan itu dikatakan bahwa kedaulatan itu adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Jadi ada wujud lembaga perwakilannya itu apa? Pemegang kedaulatan yang berupa perwakilan itu apa? Ada wujudnya, *nah* maka dikejar semacam itu. Yaitu dengan masih mempercayai kebaikan orang dan semangat penyelenggara negara. Tapi mungkin dalam perkembangan sejarah Indonesia dalam penyelenggara negara itu ternyata tidak semua orang yang ditunjuk lembaga itu semangatnya bagus, begitu ya. Atau kemudian berkembang sangat jelek. Inilah maka timbul suatu reaksi keinginan untuk menghapus kata sepenuhnya itu. Tidak sepenuhnya. Karena ada kedaulatan yang masih ada di tangan rakyat. Masih ada kedaulatan yang tidak diserahkan pada lembaga yang namanya MPR itu sehingga dia itu tidak menjadi katakan liar seenaknya begitu *bikin* putusan yang sebenarnya sudah jauh daripada aspirasi yang diwakilinya. *Nah* oleh karena itulah pada waktu kita menyunat kata sepenuhnya ini debatnya lama, karena waktu itu banyak termasuk saya mempertahankan kata sepenuhnya itu dan juga banyak teman lain, tapi ada teman lain yang memang jangan begitu nanti jadi binatang liar.[487]

Soedijarto dari F-UG menanyakan usulan Tim Ahli yang seolah menempatkan MPR bukan sebagai subjek, sebagai berikut.

> Lalu yang ketiga, memang saya agak sedikit kaget. Bapak-Bapak dan Ibu Tim Ahli *kok* sepertinya enggan untuk mendudukan MPR sebagai subyek, tapi, sebagai *resultante* saja kalau ada sidang gabungan namanya MPR. Sedangkan, satu negara seperti Amerika Serikat yang menganut bikameral kuat, *Congress* itu subyek. Dikatakan *"legislative power vested in the congress"* yang terdiri dari ini, dan ini. Tapi malah ini sama sekali tidak mau menyebut ada

[487] *Ibid*., hlm. 503.

MPR.[488]

Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG menanggapi dihapuskannya lembaga MPR. Ia berpendapat bahwa MPR tetap ada meskipun secara implisit.

> Misalnya saja adalah tentang dihapuskannya Lembaga MPR. Walaupun dihapuskan kemudian saya katakan dalam tanda kutip, saya sepakat dengan apa yang disampaikan oleh Pak Sutjipno, itu tetap ada tetapi implisit. Kemudian berarti, sistem pemerintahan yang dianut oleh negara kita adalah sistem presidensiil murni. Murnipun tentunya dalam tanda kutip. Ini tentu akan menjebak kita, kita akan terjebak kepada *semantic confuse*. Apalagi kalau misalnya kita tidak mencoba menjelaskan secara komparatif persoalan ini.[489]

Jawaban dari Tim Ahli terhadap tanggapan anggota PAH I diberikan pada Rapat PAH I BP MPR Ke-15, 15 Mei 2001, yang dipimpin Wakil Ketua PAH I, Harun Kamil. Pada kesempatan tersebut, anggota Tim Ahli, Jimly Asshiddiqie menyampaikan jawaban mengenai fungsi dan institusi. Jimly berpendapat sistematika UUD hendaknya didasarkan pada fungsi bukan lembaga.

> Nomor satu ialah berkenaan dengan pembedaan antara fungsi dan institusi. Sebagaimana sudah kami sampaikan dalam pertemuan yang lalu, kita mengusulkan supaya dalam jangka panjang nanti ketika UUD ini disepakati untuk disusun kembali menjadi satu naskah yang utuh, bab-bab UUD kita itu diharapkan tidak lagi menggunakan nama lembaga, tetapi fungsi. Sejauh yang sudah bisa kita masukkan dalam rangka perubahan ketiga, kita sudah ubah dari sekarang. Konsekuensi perubahan cara berpikir sistematika seperti ini juga harus kita terima ketika kita harus membahas mengenai institusi.
>
> Jadi harus dibedakan antara fungsi dan institusi. Jadi, kalau misalnya membahas mengenai fungsi legislatif, Bab II, maka di dalam fungsi legislatif itu bisa saja ada dua lembaga, ada DPR ada DPD...[490]

Selanjutnya, anggota Tim Ahli, Suwoto Mulyosudarmo

[488] *Ibid*., hlm. 506-507.

[489] *Ibid*., hlm. 515-516.

[490] *Ibid.,* hlm. 525.

memberikan penjelasan mengenai MPR sebagai lembaga yang kewenangannya sangat terbatas dan eksistensinya tidak sepanjang tahun. Berikut ini penjelasan tersebut.

> Kemudian pertanyaan apakah MPR itu masih merupakan suatu lembaga atau bagaimanakah keberadaan MPR. Dengan nama Majelis Nasional itu sebenarnya merupakan suatu lembaga. Hanya saja, kewenangannya sangat terbatas yaitu disebutkan di dalam ketentuan Pasal 3A menetapkan perubahan Undang-Undang Dasar, memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden, mengangkat Wakil Presiden, memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden, dan mengambil keputusan akhir RUU yang ditolak oleh DPR atau DPD atau oleh Presiden.
>
> Jadi, dengan adanya ketentuan Pasal 3A itu memberikan jawaban bagaimana sebenarnya eksistensi Majelis Nasional atau eksistensi MPR di mana ini masih sebagai suatu Majelis, masih merupakan suatu lembaga yang bisa mengeluarkan suatu produk hukum. Hanya saja eksistensinya tidak sepanjang tahun tetapi ketika suatu kebutuhan itu menghendaki. Yang dimaksudkan kebutuhan ini adalah butir-butir kewenangan yang ada di situ baru Majelis Nasional itu berkumpul untuk menyelesaikan tugasnya.[491]

Maswadi Rauf, sebagai anggota Tim Ahli, menyampaikan penjelasan bahwa sistem bikemeralisme yang kuat merupakan bagian untuk memperkuat negara kesatuan. Untuk pengaturan MPR, berdasarkan pendekatan fungsi, Maswadi mengusulkan agar dimasukkan dalam bab yang mengatur fungsi legislasi. Sedangkan mengenai GBHN, Maswadi berpendapat tidak perlu lagi, apalagi untuk menjatuhkan Presiden apabila dilanggar. Presiden hanya dapat dijatuhkan apabila berkaitan dengan pelanggaran hukum dan Konstitusi.

> Saya ingin mulai jawaban ini dengan mempersoalkan *bicameralisme* itu. Tadi sudah disampaikan oleh Pak Woto beberapa hal mengenai *bicameralisme*. Kesimpulan yang bisa kita tarik dari penjelasan Pak Woto tadi adalah bahwa *bicameralisme* yang *strong* itu tidak ada kaitannya dengan

[491] *Ibid*., hlm. 529.

bentuk negara. Sehingga, meskipun kita merupakan negara kesatuan, *bicameralisme* yang *strong* lembaga legislatif dengan dua badan, itu masih tetap bisa dibenarkan. Ini menjawab pertanyaan yang muncul dalam pertemuan yang lalu.

Bagi Indonesia, *bicameralisme* yang *strong* ini adalah sebuah kebutuhan yang sangat mendesak. Mengingat beragamnya masyarakat kita, mengingat berbagai macam daerah dengan tingkat perkembangan, dengan tingkat kepentingan, sehingga sebenarnya *bicameralisme* yang kuat itu, itu dimaksudkan untuk bisa memperjuangkan lebih baik aspirasi kepentingan yang berkembang di berbagai daerah. Sehingga *bicameralisme* yang kuat ini, itu bisa kita anggap sebagai bagian dari usaha untuk memperkuat negara kesatuan ini.

...

Nah, juga ada usul, tiba-tiba MPR RI ada, *ujug-ujug* ada MPR RI. Itu memang kita sebutkan dalam Pasal 3, pada waktu menyebutkan itu dapat mengadakan sidang gabungan dalam MPR RI dan kemudian sebenarnya itu adalah Bab tentang MPR RI. Itulah pasal tentang MPR RI. Jadi, terutama dan di Ayat (2) itu dijelaskan apa saja yang dilakukan oleh MPR RI. Jadi, memang kalau *ujug-ujug* itu didasarkan kepada anggapan bahwa tidak ada Bab tentang MPR RI itu, ya. Jadi, karena kesepakatan kedua bidang ini adalah fungsi yang ditonjolkan. Oleh karena itu MPR RI dimasukkan ke dalam fungsi ke dalam bab yang membahas fungsi legislatif. Ini memang saya tidak memuaskan para pendukung MPR RI yang ingin betul-betul sebagai sebuah lembaga negara tertinggi, yang menurut usulan ini memang sudah dikurangi itu kekuatan dari MPR RI tersebut. Jadi, sebenarnya kalau kita lihat, juga tidak *ujug-ujug*. Karena memang ada bertahap dijelaskan tentang DPR dan DPD dan kemudian muncul MPR RI.

Lalu pertanyaan dari sekian banyak pertanyaan, saya ingin pertanyaan Pak Ali Masykur apakah GBHN masih perlu? Kita memang beranggapan tidak perlu GBHN. Karena itu menjadi wewenang Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Sehingga tidak diperlukan adanya bimbingan dari MPR RI, tidak diperlukan adanya tolok ukur dari MPR, sehingga Presiden itu nanti tidak bisa lagi dijatuhkan

karena perbedaan *policy*, perbedaan pendapat dalam kebijakan antara MPR dengan Presiden. Sehingga yang bisa menjatuhkan Presiden nanti adalah hal-hal yang berkaitan dengan pelanggaran hukum, pelanggaran Konstitusi. Tidak lagi kepada pelanggaran GBHN.[492]

Penjelasan-penjelasan Tim Ahli di atas kemudian ditambahkan oleh Afan Gaffar. Afan menjelaskan landasan filosofi dari sistem bikameral, yaitu *checks and balances* dan derajat keterwakilan. Berikut ini urainnya.

Saya hanya ingin melengkapi apa yang disampaikan oleh teman-teman saya dengan segala hormat saya kepada kedua teman saya yang sebelumnya. Bahwa filosofi dari bikameral ini sebenarnya berdasarkan kepada dua hal. Pertama filosofi *checks and balances*. Ini yang perlu di perhatikan oleh kita semua bahwa jangan sampai ada satu lembaga yang memonopoli mekanisme pembuatan undang-undang, pembuatan peraturan sehingga perlu ada lembaga lain yang mengontrol. Ini yang menjadi latar belakang mengapa ada mekanisme bikameral bukan persoalan *strong* ataupun juga bikameral sistem itu.

Kedua filosofi yang menyangkut *degree of representativeness*, derajat keterwakilan. Di dalam sebuah masyarakat atau negara yang tingkat fragmentasi sosialnya sangat tinggi, pada umumnya diberlakukan mekanisme bikameral. Dan ini yang kita lihat di berbagai negara dalam rangka menampung aspirasi yang begitu banyak berkembang di masyarakat.

Jadi, dua filosofi dasar inilah yang saya mohon dipertimbangkan mengapa kita menganut sistem bikameral. Bukan dalam rangka kepentingan apa-apa tetapi pertama mekanisme *checks and balances* jangan ada satu lembaga yang mengontrol lembaga yang lain. Kemudian juga *degree of representativeness* dari lembaga perwakilan betul-betul itu bisa dijamin sehingga menjamin keseluruhan kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat.

Tingkat fragmentasi kita tinggi sekali bahkan terkonsolidasi ekonomi kelas, etnis, agama, bahasa, kepulauan ini tentunya tidak bisa ditampung oleh satu lembaga perwakilan rakyat saja. Oleh karena itu perlu dipertimbangkan sebuah

[492] *Ibid*., hlm. 530-533.

lembaga perwakilan rakyat yang betul-betul menampung derajat aspirasi ini. Bagaimana mekanisme kerja di antara kedua lembaga itu, sekali lagi bergantung kepada aturan permainan di kedua lembaga itu di berbagai negara.

Di Argentina misalnya saya bisa membacakan bahkan kekuasaan legislasi itu bukan hanya di dua lembaga. Di Malaysia, Raja mempunyai kekuasaan legislatif. Jadi, Senat, *House of Representative*, Yang di Pertuan Agung punya kekuasaan yang legislatif di Malaysia. Demikian juga di Spanyol, Raja yang mempunyai kekuasaan legislatif. Bahkan ada rakyat itu di sebuah negara, di Swiss itu, bahkan di beberapa negara mereka membuat petisi 50 ribu orang tanda tangan mengajukan RUU. Artinya rakyat langsung punya hak untuk melakukan legislasi. Tetapi itu tentu bergantung bagaimana kita mengadopsinya.

Di Argentina misalnya, undang-undang bisa berasal dari House dan bisa berasal dari Senat. Tetapi harus keduanya lembaga itu yang mengesahkannya. Jadi *when a Bill is passed by the House in which it originated it's sent to the other House for is the big onces approve*d *by Board it's sent to the executive power the organitation for executive nation and it's also approved is become a law*. Kalau misalnya di DPD diajukan RUU, dibicarakan di DPD tetapi setelah selesai di DPD baru dibawa ke DPR atau sebaliknya begitu. Tetapi masing-masing pihak punya hak apakah *veto of right*. Jadi, tinggal pengaturan lebih lanjut di dalam mekanisme kerja di antara kedua lembaga itu. Kira-kira itu tambahan.[493]

Terakhir, Ramlan Surbakti menambahkan penjelasan mengenai kelebihan sistem bikameral dalam pembuatan keputusan politik. Penjelasannya sebagai berikut.

Yang kedua, untuk menjamin keterwakilan penduduk dan keterwakilan daerah secara adil dan efektif dalam pembuatan keputusan politik. Karena pada waktu yang lalu Fraksi Utusan Daerah itu tidak ikut dalam pembuatan keputusan perundang-undangan, APBN dan sebagainya.

Jadi untuk menjamin keterwakilan penduduk dan keterwakilan daerah secara adil dan efektif dalam pembuatan keputusan politik maka sistem perwakilan rakyat diselenggarakan dengan sistem bikameral dengan

[493] *Ibid*., hlm. 534-535.

kedudukan yang setara.[494]

Selanjutnya pada Rapat PAH I BP MPR Ke-17, 22 Mei 2001 yang dipimpin oleh Harun Kamil dengan agenda Pembahasan Perubahan UUD 1945 Bidang Politik dan Hukum, beberapa pembicara menyinggung MPR. Anggota Tim Ahli Maswadi Rauf menyampaikan penjelasan tambahan struktur bab dan kewenangan MPR menyelesaikan perbedaan pendapat dalam RUU. Berdasarkan fungsi, maka MPR masuk pada Bab II yang diusulkan disebut Kekuasaan Legislatif. Adapun kewenangan MPR dalam menyelesaikan perbedaan pendapat dalam RUU menyebabkan MPR bersidang setiap saat. Berikut ini uraian selengkapnya.

> Jadi kita sepakat kemarin, di dalam rapat gabungan kedua bidang ini untuk dengan tegas menyebutkan Kekuasaan Legislatif, Bab II. Kemudian Kekuasaan Eksekutif Bab III. Dan Kekuasaan Yudikatif pada Bab VIII. Jadi kita mengacu kepada tiga cabang kekuasaan politik yang biasa kita temukan, biasa kita gunakan. Demikian juga Bab XVI, mengenai fungsi kepenasihatan itu kita gabungkan menjadi Pasal 16 di dalam bab mengenai lembaga eksekutif, fungsi eksekutif.
>
> Itu gambaran struktur yang kita ubah. Memang sebagai reaksi dari ini pendapat yang mengatakan bahwa apakah ada fungsi-fungsi yang lain dari ketiga fungsi utama di dalam bidang politik itu. Beberapa hal lain di antaranya adalah pada Pasal 3, itu kami juga mengadakan perubahan. Lebih banyak itu merupakan redaksional yang menjadikan dari empat itu menjadi tiga. Karena kita lihat Ayat (3) dari Pasal 3 yang lalu, itu bisa dimasukkan kepada Ayat (2) sehingga Ayat (3) itu dihilangkan. Sebab di situ berkaitan dengan Presiden. Sehingga di dalam Ayat (2) itu sudah kita masukkan DPR, DPD, atau Presiden. Yaitu kemungkinan penolakan oleh ketiga atau oleh dua dari ketiga institusi tersebut. Jadi kita gabungkan menjadi Ayat (2).
>
> Kami berpendapat bahwa pada Pasal 3 ini, ini usul atau kritik yang dilontarkan oleh para anggota, bagaimana kalau rancangan undang-undang itu berasal dari Presiden. Itu kita yang menganggap Pasal 3 ini sudah mencakup RUU yang berasal dari Presiden, hak inisiatif pemerintah. Jadi Pasal

[494] *Ibid*., hlm. 539.

3 itu bisa digunakan untuk RUU hasil inisiatif lembaga legislatif ataupun RUU hasil inisiatif lembaga eksekutif, kalau ini Presiden. Kita tetap berpendapat bahwa ada dua alternatif untuk Ayat (3) itu, ini tentu saja kami serahkan nanti kepada PAH I ini untuk memutuskan, yang mana yang akan dipergunakan. Dua-duanya punya kelemahan tetapi dua-duanya punya kekuatan.

Alternatif pertama, kelemahannya itu adalah semakin sering MPR bersidang untuk menyelesaikan perbedaan pendapat di antara ketiga institusi itu, kalau seandainya saja terjadi. Dan memang kemungkinan besar itu memang akan terjadi. Kalau begitu MPR ada kemungkinan akan bersidang untuk membahas perbedaan itu dan kemudian menuntaskan perbedaan itu setiap saat. Keunggulannya memang itu diserahkan kepada suatu institusi yang lebih tinggi, MPR. Maksudnya institusi gabungan yang nanti akan diselesaikan secara bersama-sama oleh DPR dan DPD.

Alternatif kedua, ini memang dikembalikan ke Dewan yang sudah menyetujui 50% sebelumnya, yaitu pada Ayat (2), yang sudah menyetujui RUU itu, DPD atau DPR. Apabila di-*veto* oleh yang lain, oleh lembaga perwakilan yang lain ataupun oleh Presiden, maka apabila Dewan yang sudah menyetujui itu tetap mendukung dengan suara 2/3 itu maka *veto* itu dianggap tidak berlaku. Ini kelemahannya memang adalah bahwa ada kemungkinan ini yang juga disuarakan oleh para anggota yang terhormat di sini. Ada kemungkinan nanti Presiden akan mendekati Dewan yang bersahabat, Dewan yang mudah diatur, Dewan yang lebih mudah mengerti Presiden atau apalah, dengan mengabaikan Dewan yang satu lagi. Ini memang kita kembali berdebat kemarin itu dan kemudian kita tetap pada kesimpulan bahwa dua alternatif ini tetap akan kita tawarkan.[495]

Anggota PAH I BP MPR yang menyinggung MPR dalam rapat tersebut adalah Pataniari Siahaan dari F-PDIP. Pataniari Siahaan mempertanyakan mengenai susunan MPR yang di dalamnya terdapat calon perseorangan.

Yaitu suatu hal pertama-tama, dalam mengenai pengertian-pengertian *checks and balances* sistem demokrasi. Kami pikir sampai sekarang ada kesepakatan umum bahwa sistem demokrasi tersebut dilakukan melalui institusi politik dan

[495] *Ibid.,* hlm. 605-606.

partai-partai politik. Kalau kita mengatakan partai-partai politik seyogyanyalah berbagai kepentingan politik, dan yang paling profesional mengenai masalah-masalah politik negara sebenarnya adalah partai politik Pak. Bahwa ada ahli politik di bidang perguruan tinggi itu ahli, tapi yang paling mengerti masalah-masalah kenegaraan dan politik sewajarnya adalah partai-partai politik. Karena apa? Karena setiap partai politik mempunyai undang-undang, mempunyai AD/ART, mempunyai mekanisme *checks and balances*, mempunyai mekanisme seleksi dan *recruitment*. Bahwa ada katakan sekarang dianggap isu-isu anggota DPR tidak mau ke daerah dan sebagainya itu, tentu tidak bisa kita jadikan suatu rumusan kepada semua golongan.

Dalam kerangka ini kami mempertanyakan, apakah masih cocok pengertian demokrasi terkait dengan partai politik dengan adanya wakil perorangan. Kalau kita menyetujui wakil perorangan berarti kita kembali kepada pemahaman para *the founding fathers* yaitu ada Majelis Permusyawaratan Rakyat di mana ada wakil partai politik hasil pemilu, ada Utusan-utusan Daerah, ada Utusan Golongan. Yaitu orang-orang tidak masuk partai politik. Kalau itu menjadi suatu acuan adanya utusan perseorangan di DPD sebenarnya kita berarti memperkuat tesis bahwa sistem MPR dengan tiga unsur itu masih valid. Sedang sebetulnya di PAH I, asumsi Utusan Golongan itu adalah karena dianggap Utusan Golongan sebenarnya semua sudah ikut memilih, sudah terwakili aspirasi politiknya dan untuk itu Utusan Golongan tidak akan masuk lagi di MPR. Ini kaitan kenapa tidak ada unsur DPR dan DPD. Ini dulu, sekarang sudah mau masuk lagi? *Oh nggak*. Saya takut sekarang tahun 2001 berubah lagi, ini masuk kembali.[496]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-19, 29 Mei 2001 yang dipimpin oleh Jakob Tobing, Soedijarto dari F-UG kembali menanyakan ketidakmauan Tim Ahli untuk menjadikan MPR sebagai subjek, seperti Konggres di Amerika Serikat.

Yang kedua, mengenai pertanyaan saya. Mengapa tidak ada kemauan dari Tim Ahli untuk menjadikan MPR sebagai subyek, tetapi hanya sebagai akibat dari adanya dua lembaga yang setelah bersatu itu dinamakan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sedangkan dalam Undang

[496] *Ibid*., hlm. 629.

> Undang Dasar 1945 memang secara sengaja *founding fathers* agak membedakan dari negara lain, karena dikatakan maksudnya supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah, akan mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Ini *kan* keduanya sangat mendalam sebenarnya.
>
> Sekarang kita lihat betapa masyarakat sipil juga tidak merasa percaya betul sama partai-partai politik. Jadi ada kelompok tertentu di masyarakat yang tidak merasa diwakili oleh partai politik. Karena itu tambahannya adalah golongan fungsional Utusan Daerah itu ada dalam penjelasan dan dikatakan supaya betul-betul MPR itu menjadi penjelmaan dari rakyat. Ini tidak pernah dijawab. Perlu saya tanya mengapa tidak berani mengatakan sebagai subyek seperti di Amerika Serikat. Amerika Serikat mengatakan kekuasaan legislatif diserahkan kepada *Congress* yang terdiri dari... *Congress*-nya itu muncul pertama, bukan akibat. Ini pertanyaan yang belum terjawab.[497]

Pada rapat ini Tim Ahli juga diberi kesempatan untuk memberi jawaban atas pertanyaan anggota PAH I BPR. Untuk pertanyaan mengenai susunan MPR, Ramlan Surbakti memberikan penjelasan bahwa adanya calon perseorangan dalam DPD untuk menggantikan Utusan Golongan dan Utusan Daerah yang selama ini tidak mempunyai pengaruh yang efektif dalam pembuatan keputusan politik.

> Itu pertama tadi Pak Siahaan mengajukan pertanyaan kepada saya. Yang pertama mengenai Utusan Golongan di MPR tadi, sehubungan dengan apa yang tadi saya sampaikan *representation in present*. Jadi memang betul apa yang disebut Utusan Golongan dan Utusan Daerah di dalam MPR, itu memang salah satu wujud dari *representation in present*. Cuma menjadi pertanyaannya mengapa kita *representation in present* itu kita alihkan ke DPD dan individual dan sebagainya, karena Utusan Golongan ataupun Utusan Daerah di MPR sebenarnya tidak punya pengaruh efektif dalam pembuatan keputusan politik, undang-undang, APBN dan sebagainya. MPR selama ini hanya bicara mengenai GBHN yang tingkatannya tingkatan cita-cita. Sedang kalau kita bicara undang-undang atau

[497] *Ibid.,* hlm. 689-690.

> APBN itu sudah jelas lebih operasional. Jadi kehadiran, representasi kehadiran itu akan lebih, pertimbangannya lebih adil dan efektif dalam pembuatan keputusan politik nasional kalau itu diwujudkan dalam DPR maupun DPD.[498]

Pada 5 Juli 2001 diadakan Rapat PAH I BP MPR Ke-20 dengan agenda mendengarkan pandangan fraksi terhadap hasil Tim Ahli. Rapat tersebut dipimpin Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf. F-PDIP melalui juru bicaranya Katin Subiyantoro menyampaikan pandangan tentang kedudukan, kekuasaan, dan tugas MPR. Berikut ini pandangan terhadap tersebut.

> Di dalam Rancangan Pembukaaan Undang-Undang Dasar 1945, telah disepakati bahwa "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan oleh MPR", dengan menghapuskan kata "sepenuhnya" dari ketentuan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang asli.
>
> Dengan menghapus kata "sepenuhnya" tersebut, kami berpendapat bahwa MPR tetap berkedudukan sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat yang bersifat permanen.
>
> Sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat, kekuasaan dan tugas MPR terbatas pada apa yang ditentukan dalam Pasal 3 Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu:
>
> 1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
> 2. Menetapkan Haluan Negara dalam Garis-garis Besar;
> 3. Memilih, menetapkan, dan melantik Presiden dan Wakil Presiden;
> 4. Memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, apabila terbukti melanggar Undang-Undang Dasar, melanggar haluan negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan dan atau melakukan perbuatan yang tercela berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi;
> 5. Menilai Pertanggungjawaban Presiden pada akhir

[498] *Ibid*., hlm. 691.

masa jabatannya;

6. Dapat membentuk Badan Pekerja untuk mempersiapan pelaksanaan kegiatan MPR.

Sehubungan dengan bunyi Pasal 3 Ayat (4) Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 di atas, dalam rangka mempertegas dan memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensiil, ketentuan yang mengenai melanggar Undang-Undang Dasar dan melanggar haluan negara, tidak perlu dimasukkan. Sehingga Pasal 3 Ayat (4) berbunyi menjadi seperti berikut:

"Memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, apabila terbukti mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan dan atau melakukan perbuatan tercela berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi"

Selain itu, kami juga mengajukan usul, agar MPR *lah* yang berhak menentukan perubahan jadwal pemilihan umum, karena penentuan pelaksanaan pemilihan umum setiap lima tahun, sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.[499]

F-PBB melalui juru bicaranya Hamdan Zoelva, menyampaikan pemandangan secara umum tentang perlunya diskusi mendalam terhadap hasil yang disampaikan Tim Ahli. Berikut ini kutipan pendapat F-PBB.

Kita perlu memikirkan lebih lanjut sampai pada masalah-masalah teknis dan detailnya bahkan perlu dilakukan simulasi agar dalam perumusan perubahan dari Undang Undang Dasar ini terukur dan dapat dilaksanakan dengan baik. Walaupun kami menyadari, rincian teknis ini tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar ini, karena itu menurut pendapat fraksi kami, jika sistematika yang diajukan oleh tim ahli ini dijadikan pegangan oleh kita semua, maka perubahan dilakukan bukan sekedar amandemen, tetapi perubahan struktur, sistematik, dan substansi yang tentunya memerlukan diskusi dan pemikiran lebih panjang dan butuh waku yang lebih longgar. Perubahan-perubahan yang berkaitan dengan kekuasaan legislatif dan eksekutif harus dilakukan dalam satu paket yang saling terkait.[500]

[499] *Ibid.,* hlm. 728.

[500] *Ibid.*, hlm. 738.

Happy Bone Zulkarnain, juru bicara F-PG, menyampaikan pandangan tentang perubahan struktur dan kelembagaan MPR yang memungkinkan bekerjanya mekanisme *check and balances* dan konsekuensi dari sistem pemerintahan presidensiil. Selengkapnya pandangan tersebut sebagai berikut.

> Dalam pemikiran yang berkembang bahwa MPR menjadi semacam Sidang Gabungan atau *joint session* bagi DPR dan Dewan Perwakilan Daerah atau DPD, sehingga kedudukan MPR adalah sebagai lembaga legislatif yang terdiri atas DPR dan DPD, serta sejajar dengan lembaga eksekutif dan yudikatif.
>
> Kedudukan seperti ini memungkinkan bekerjanya mekanisme *checks and balances*, serta merupakan konsekuensi dari sistem presidensial dengan model pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat. Pemikiran tersebut sebelumnya sudah disampaikan oleh fraksi kami dalam Sidang-sidang PAH I Badan Pekerja MPR. Karena itu, usulan Tim Ahli memberikan pembobotan pada usulan fraksi kami tentang sistem pemerintahan presidensial dengan catatan tetap memberikan kewewenang yang tinggi kepada MPR untuk dapat mengawasi Presiden, termasuk di dalamnya kewenangan merubah Undang-Undang Dasar, dan melakukan *impeachment* terhadap Presiden.
>
> Dalam hal ini perlu didahului oleh suatu pengkajian yang mendalam, mengingat apa yang berlaku selama ini bahwa Tap MPR dalam Tata urutan Peraturan Perundang-undangan, kedudukannya paling tinggi di bawah Undang-Undang Dasar 1945, tentunya akan berdampak luas apabila nantinya kedudukan MPR sebagai lembaga legislatif seperti yang berlaku sekarang akan setingkat dengan Presiden dan atau Mahkamah Agung.[501]

Fraksi selanjutnya yang mengemukakan pandangan tentang MPR adalah F-PDU dengan juru bicara Asnawi Latief. F-PDU menyampaikan pandangan atas rancangan yang ada terkait dengan MPR, sebagai berikut.

> 2. Saudara Pimpinan. Hal kedua dalam Bab II, kami setuju perubahan judul, yaitu Kekuasaan Legislatif yang diusulkan Tim. Jadi judul baru ini menurut

[501] *Ibid*., hlm. 740-741.

hemat kami menunjukkan tugas dan wewenang dalam pembagian kekuasaan negara, ialah Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Sedangkan Pasal 2 ayat (1), rumusannya menggabungkan dari usulan Tim dengan rancangan hasil BP Majelis. Sehingga bunyinya sebagai berikut: "Kekuasaan Legislatif dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum".

3. Pasal 3, fraksi kami memilih alternatif kedua, yaitu "Presiden dipilih langsung". Maka tugas dan wewenang MPR, sesuai dengan rancangan BP Majelis dengan memilih Ayat (1) tetap. Ayat (2) alternatif 2. Ayat (3) alternatif 1. Ayat (4) alternatif 2. Ayat (5) tidak perlu, dan ayat (6) tetap. Pasal 3a tetap sebagaimana diusulkan dalam rancangan hasil BP MPR.[502]

Soedijarto, juru bicara F-UG, menyampaikan pandangan berkaitan dengan keanggotaan MPR dan pengaturan lebih lanjut mengenai MPR. F-UG dalam pandangannya tersebut tetap mempertahankan Utusan Golongan karena keberadaan MPR dirancang oleh pendiri bangsa sebagai lembaga yang dapat mewakili seluruh rakyat Indonesia. Bukan hanya mewakili partai politik tetapi meliputi seluruh unsur-unsur masyarakat. Selain itu, disampaikan pandangan adanya Ketetapan MPR untuk mengatur lebih lanjut mengenai susunan, kedudukan, dan pelaksanaan kewenangan MPR.

> Selanjutnya mengenai Bab II tentang MPR, Majelis Pemusyawaratan Rakyat. Adanya lembaga tertinggi negara dalam sistem kenegaraan Republik Indonesia merupakan suatu yang khas Indonesia. Para pendiri republik nampak sadar dan sengaja tidak memilih salah satu dari berbagai model penyelenggaraan negara yang telah ada dan berkembang di dunia barat, baik sistem Presidensial ala Amerika maupun Amerika Latin, sistem demokrasi parlementer seperti Eropa Barat atau sistem demokrasi rakyat seperti Uni Soviet melainkan mengembangkan model tersendiri yaitu adanya lembaga negara yang dapat mewakili seluruh rakyat Indonesia bukan hanya mewakili

[502] *Ibid*., hlm. 748.

partai politik pemenang pemilu seperti yang berlaku di kebanyakan sistem parlementer atau Presidensiil, tapi meliputi seluruh unsur masyarakat bangsa Indonesia baik partai maupun golongan-golongan masyarakat yang aspirasinya tidak tertampung dalam partai politik.

Di sini kami mengingat, mensitir seorang ahli sosiologi politik yang mengatakan bahwa *democracy required institusion with support conflict and this agreement as well as those with system legitimaty and consensus* dengan kata lain keberadaan lembaga tertinggi negara MPR nampaknya dirancang oleh para pendiri republik sebagai lembaga yang dapat mendukung stabilnya sistem politik melalui peranannya sebagai lembaga negara yang dapat menjadi lembaga yang mampu menyelesaikan atau mengakhiri konflik antara DPR dengan Pemerintah untuk mencapai konsensus dan menjamin kesinambungannya serta legitimasi penyelenggaraan negara.

Mungkin tidak terbayangkan andaikata sekarang tidak ada MPR, Presidennya seperti sekarang kira-kira yang menyelesaikan siapa? Atas dasar itu F-UG tetap bertahan pada Bab II Pasal 2 usul BP MPR dengan sedikit perubahan, ini karena fraksi ingin Utusan Golongan tetap dimasukkan di situ, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota DPR dan DPD yang anggotanya dipilih secara demokratis ditambah utusan golongan dalam masyarakat, terutama setelah mengikuti pekembangan bahwa ada asosiasi masyarakat sipil yang tidak pernah menganggap partai itu dapat mewakili mereka.

Demikian juga mengenai Pasal 3A. Kami tetap berpegang pada Pasal 3A usulan BP MPR yang merupakan lampiran TAP Nomor IX/MPR 2000 yaitu ketentuan lebih lanjut mengenai susunan, kedudukan serta pelaksanaan tugas wewenang dan hak MPR diatur dengan Ketetapan MPR.[503]

Fraksi lain yang dalam pandangannya mengemukakan substansi masalah MPR adalah F-TNI/Polri, sebagaimana dikemukakan oleh juru bicaranya, Affandy. Dalam pandangannnya, F-TNI/Polri menyampaikan untuk mempertahankan judul Bab II, yaitu Majelis Permusyawaratan

[503] *Ibid*., hlm. 751.

Rakyat. Adapun mengenai keikutsertaan TNI/Polri dalam MPR paling lama sampai dengan tahun 2009.

> d. Fraksi TNI/Polri berpendapat bahwa judul Bab II tetap seperti semula yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi tugas-tugasnya sependapat kalau diadakan penyesuaian dengan kesepakatan materi pasal-pasal selanjutnya. Rumusan dari keanggotaan MPR harus sudah menampung substansi Pasal 5 Ayat (4) dan Pasal 10 Ayat (2) Tap MPR Nomor VII/MPR/2000.[504]

Setelah semua fraksi memberikan pandangannya, Slamet Effendy Yusuf selaku Ketua Rapat menyampaikan bahwa tentang MPR terdapat perbedaan antara Tim Ahli dengan pandangan fraksi. Perbedaan tersebut berkaitan dengan kedudukan MPR serta keterlibatan MPR dalam pemilihan Presiden dan *impeachment*.

> Kemudian yang ketiga, yang berkaitan dengan kedudukan MPR, kaitannya dengan DPR, DPD, kemudian bikameralisme yang seperti apakah *soft bicameralism* atau *strong bicameralism* itu juga tadi sudah disinggung, dan pendapatnya di sini pun saya lihat belum sepenuhnya sama. Kemudian yang lain adalah yang keempat adalah yang berkaitan dengan kekuasaan presiden termasuk tatacara pemilihannya, termasuk mengenai *impeachment* yang bisa dilakukan itu atas landasan apa. Ada yang masih menganggap pentingnya hal-hal seperti diatur oleh Penjelasan Undang-Undang Dasar, ada yang mengatakan bahwa yang berkaitan pelanggaran Undang-Undang Dasar dan haluan negara tidak usah sajalah di situ, tapi dalam bentuk yang lain.
>
> Kemudian yang lain adalah tata cara pemilihan presiden tadi, masih juga kalau saya bikin garis besar saya kira ada dua, tetapi yang dua pun ada variannya yaitu ada yang menghendaki pemilihan langsung oleh masyarakat dan ada yang tetap memakai sistem MPR yaitu MPR *lah* yang memilih presiden...[505]

Pada 20 Juli 2001, dilakukan Rapat PAH I BP MPR Ke-21 untuk mendengarkan keterangan Tim Ahli atas pandangan fraksi-fraksi MPR sebelum dirumuskan, sebagaimana

[504] *Ibid*., hlm. 763.

[505] *Ibid*., hlm. 771.

dikemukakan oleh Ketua Rapat, Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf, berikut ini.

> Pada hari Kamis yang lalu kita sudah mendengar tanggapan fraksi-fraksi terhadap masukan-masukan yang diberikan oleh Tim Ahli. Dan Tim Ahli juga sudah menyimak tanggapan-tanggapan tersebut. Dan kemudian pada hari ini kita akan memberikan kesempatan kepada Tim Ahli untuk memberikan klarifikasi terhadap hal-hal yang masih diminta penjelasan. Apalagi juga terhadap hal-hal yang masih ditanggapi secara berbeda oleh fraksi-fraksi yang ada.
>
> Untuk selanjutnya nanti sesudah klarifikasi ini, kita akan memasuki tahap membahas satu persatu, lalu kemudian melakukan perumusan, sehingga nanti pada waktunya pekerjaan ini bisa kita selesaikan.[506]

Pada kesempatan tersebut, anggota Tim Ahli Maswadi Rauf memberikan penjelasan mengenai kedudukan MPR yang hanya sebagai *joint session* dari DPR dan DPD. Berikut ini uraiannya.

> Pertama, yang ingin saya singgung adalah mengenai kedudukan MPR. Itu memang berbeda dengan pandangan sebagian fraksi. Kami berpendapat, bahwa MPR itu tidak lagi menonjol peranannya di masa yang akan datang. Karena yang lebih banyak berperan adalah DPR dan DPD. Oleh karena itu, kami menyebutkan bahwa MPR itu hanyalah sebuah *joint session* dari kedua badan tersebut. Memang, ini adalah salah satu dari kosekuensi pemilihan secara langsung Presiden, sehingga peran MPR itu tidak lagi terlalu besar. Memang ada *impeachment*, akan tetapi pengawasan terhadap Presiden yang dipilih secara langsung itu jauh lebih sedikit, sangat berkurang, dibandingkan dengan apabila Presiden diangkat oleh MPR.
>
> Oleh karena itu kami berpendapat, bahwa DPR dan DPD itu adalah 2 (dua) lembaga legislatif yang setara. Ini memang ada yang mendukung dan ada yang tidak mendukung, nanti terserah. Argumentasinya adalah bahwa DPD perlu diberi peran yang lebih besar, dan ini berbeda dengan lampiran Tap IX/MPR/2000 itu. Jauh lebih besar, bahkan dari alternatif kedua sekalipun.[507]

[506] *Ibid.,* hlm. 785-786.

[507] *Ibid*., hlm. 791.

Pada 17 Juli 2001 dilakukan Rapat PAH I BP MPR Ke-22 yang dipimpin oleh Ketua PAH I, Jakob Tobing dengan agenda rapat Tim Ahli dengan anggota PAH I untuk pembahasan Bab I UUD 1945. Tim Ahli mengajukan rumusan Pasal 1 Ayat (3) "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Terhadap rumusan tersebut, Sutjipto dari F-UG memberikan tanggapan bahwa secara substansi tidak berkurang apabila kata MPR diganti dengan UUD.

> Lalu di dalam Ayat (3), kami juga bisa mengerti bahwa masukan kita sebenarnya bahwa "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR". Tapi karena masalah bikameral di sini masih belum *final*, jadi bagaimana nanti kedudukan MPR, jadi rasanya secara *systemic* kami bisa mengerti apa yang, dan juga menyetujui kalau di dalam Tim Ahli hanya ada satu rumusan menurut Undang-Undang Dasar karena di sini tidak mengurangi substansi apabila kata MPR diganti dengan Undang-Undang Dasar.[508]

Tanggapan berbeda disampaikan oleh Hamdan Zoelva dari F-PBB. Hamdan mengatakan dengan MPR sebagai *joint session* dan dikenalnya sistem bikameral serta *check and balances* maka kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang ada sesuai dengan tugas dan kewenangannya yang diatur dalam UUD.

> Kemudian yang terakhir adalah mengenai rumusan kedaulatan rakyat. Kami melihat bahwa apa yang dirumuskan oleh Tim Ahli ini memang sesuai dengan sistematika pada rumusan selanjutnya, yaitu mengenai adanya bikameral, dan tidak menempatkan MPR itu sebagai *supreme* institusi yang tertinggi. Dia hanyalah *joint session* yang kita istilahkan. Oleh karena itu memang wajar, kedaulatan dilaksanakan oleh MPR itu dihilangkan.
>
> Dan kami, dalam kerangka pikiran kami yang dari awal sejak masa persidangan yang lalu, kami sependapat dengan rumusan Tim Ahli, bahwa MPR itu hanyalah *joint session* antara DPR dengan DPD. Dan kedaulatan rakyat itu, kedaulatan yang ada di tangan rakyat itu dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang ada sesuai dengan

[508] *Ibid.,* hlm. 810.

> tugas dan kewenangannya yang diatur dalam Undang-Undang Dasar ini. Di sinilah arti *checks and balances* dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh lembaga-lembaga negara yang sekarang ini. Kalau dalam kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang tertinggi maka *checks and balances* itu memang tidak ada. Pada prinsipnya karena semua diambil, semua dalam kedudukan yang tertinggi dilaksanakan oleh MPR.[509]

Selanjutnya Frans F.H. Matrutty dari F-PDIP menyampaikan tanggapan mengenai perlunya mengkaji ulang rumusan kedaulatan rakyat dan kedudukan MPR. Tanggapannya sebagai berikut.

> Yang kedua, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Saya ingin berbicara mengenai kedaulatan ini. Dalam hukum positif, kedaulatan itu sebenarnya kekuasaan yang tertinggi. Prof. Ismail Suny saya harap kalau saya keliru Bapak koreksi saya karena itu Bapak punya visi atau Bapak punya ceramah dalam mekanisme demokrasi Pancasila. Jadi apakah kekuasaan tertinggi dalam negara itu bisa dibagi-bagi. Ataukah kekuasaan tertinggi dalam negara itu diletakkan di dalam satu badan yang merupakan penjelmaan daripada seluruh rakyat Indonesia?
>
> Kalau kita sepakat maka saya belum melihat urgensi menghilangkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai suatu lembaga yang mempunyai kekuasaan yang melebihi lembaga-lembaga tinggi negara yang lain. Ini perlu dikaji ulang.[510]

Tanggapan selanjutnya tentang digantikannya rumusan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dikemukakan oleh Affandy dari F-TNI/Polri. Affandy menyetujui rumusan kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

> Kemudian tentang "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" sebagaimana di TAP MPR Nomor IX/MPR/2000, amanat

[509] *Ibid*., hlm. 812.

[510] *Ibid*., hlm. 813.

> yang diamanatkan kepada kita. Kami sepaham bahwa kedaulatan rakyat di tangan rakyat diatur apa, di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kami setuju dengan itu sebagaimana yang kita cantumkan dalam pendapat kami terdahulu. Oleh karena pada hakekatnya kedaulatan rakyat itu *kan* proses, sistem. Jadi struktur mekanisme proses di dalam bangsa dan negara sudah jelas yaitu ada di dalam. Oleh karena itu saya setuju dengan alternatif yang disampaikan, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."[511]

Anggota Tim Ahli Jimly Asshiddiqie kemudian memberikan penjelasan mengenai latar belakang pemikiran rumusan kedaulatan, yakni bagaimana memasukkan nomokrasi dan demokrasi. Berikut ini penjelasannya.

> Kemudian mengenai negara kedaulatan rakyat itu tadi. Jadi kedaulatan rakyat berdasar atas hukum. Jadi pada akhirnya diskusi berkenaan dengan kedaulatan ya, apa sesungguhnya yang berdaulat dalam setiap negara itu? Siapa *sih* pemegang kedaulatan kekuasaan tertinggi itu? Perdebatannya adalah apakah rakyat, apa hukum? *Nah* ini persis perdebatan filosofi, filsafat hukum antara demokrasi atau nomokrasi.
>
> *Na*h ketemunya adalah di dalam konsep yang dua tadi, yang satu demokratis secara *rechsstaat*, yang satu lagi *contitutional democracy*. Yang kalau kita gabung inginnya dua-duanya itu dianut di dalam Undang-Undang Dasar kita. Dan memang kalau kita baca, pelajari perdebatan sejak tahun 1930-an memang dua-duanya itu dianut oleh *the founding fathers*. Itu sebabnya ada istilah sistem konstitusional, yang tadi dijelaskan di dalam rumusan yang dibuat oleh Supomo itu, sistem konstitusional untuk menggambarkan ada *constitutional democracy*.
>
> *Nah* ketika kita harus memperbaiki rumusan mengenai MPR, adanya MPR itu, kenapa kita tidak masukkan di dalamnya? Jadi kita rumuskan di sini, "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar,". Begitu kira-kira. Jadi jalan pikirannya antara nomokrasi dan demokrasi kita, apa namanya itu, kita

[511] *Ibid*., hlm. 820.

> jadikan dia sebagai dua sisi dari mata uang yang sama, kira-kira begitu. Jadi negara hukum itu harus demokratis, sebaliknya negara demokrasi itu kalau mau lengkap ya berdasar atas hukum, kira-kira begitu.[512]

Perkembangan pembahasan Rancangan Perubahan UUD 1945 dilaporkan oleh Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf pada Rapat BP MPR Ke-3, 29 Agustus 2001, yang dipimpin Ketua MPR/Ketua BP MPR, M. Amien Rais. Slamet melaporkan bahwasannya pembahasan mengenai kedaulatan belum dapat dituntaskan karena keterbatasan waktu.

> Pada tanggal 17 Juli 2001. Panitia Ad Hoc I dan Tim Ahli telah melaksanakan pembahasan Bab I Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, namun pembahasan tersebut belum dapat dituntaskan karena keterbatasan waktu dan fokus Anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR pada waktu itu ikut menyelesaikan tugas dalam rangka Sidang Istimewa MPR. Sehingga pembahasan yang semacam itu kemudian ditunda.[513]

Pembahasan PAH I mengenai Bab I dilanjutkan pada Rapat PAH I BP MPR Ke-24, 5 September 2001, yang dipimpin oleh Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf. Pada kesempatan tersebut, Zain Badjeber dari F-PPP menyampaikan persetujuannya mengenai rumusan yang telah disepakati dengan menghapuskan kata "sepenuhnya".

> ...Ayat (3), kami juga sepakat dengan alternatif tanpa alternatif dari Tim Ahli, karena memang pada waktu kita sepakat merumuskan kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan mencoret kata sepenuhnya, adalah dimaksud dengan memberikan ruang kepada kedaulatan lainnya seperti referendum dan sebagainya.[514]

Berikutnya Asnawi Latief dari F-PDU memilih kedaulatan berada di tangan rakyat. Pendapat tersebut sebagai berikut.

---

[512] *Ibid*., hlm. 824-825.

[513] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Dua*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 8.

[514] *Ibid.,* hlm. 150.

> ...Kita mengikuti sampai kepada ayat berikutnya, yaitu mengenai Ayat (3) kemarin waktu kedaulatan rakyat masih belum pas semuanya. Fraksi kami memilih bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat...[515]

Sementara itu, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menyampaikan pendapat yang menyetujui rumusan Tim Ahli karena menurutnya rumusan tersebut lebih fleksibel.

> Dan yang kedua, menyangkut soal Ayat (3) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan seterusnya. Kami melihat bahwa usulan dari Tim Ahli sebagaimana tadi disampaikan juga oleh Fraksi PPP, kami juga mendukung nampaknya memang lebih bagus andaikata kita memilih rumusan dari Tim Ahli bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
>
> Dengan demikian, dia membuka peluang terhadap penataan yang lebih *luwes* di dalam undang-undang, *eh*, di dalam pasal-pasal. Karena kalau tidak, nanti akan berkaitan kalau dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, padahal nanti kita berhadapan persoalan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu masih merupakan lembaga tersendiri dan sebagainya. Apakah bikameral dan sebagainya. Nantinya berubah lagi. Jadi rumusan Tim Ahli ini, menurut saya lebih *luwes*. Sehingga saya mendukung rumusan Tim Ahli.[516]

Pada 5 September 2001 juga dilakukan Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR yang membahas tentang bentuk dan kedaulatan, dipimpin oleh Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf. Dalam rapat tersebut dipersoalkan kembali mengenai pelaksana kedaulatan rakyat dan keterlibatan MPR. Berkaitan dengan kedaulatan, Ketua Rapat dalam pengantarnya melemparkan pertanyaan mengenai penyebutan UUD secara spesifik sebagai dasar untuk melaksanakan kedaulatan, sedangkan pada rumusan mengenai hal lainnya tidak disebutkan.

> kita ini jangan. *Wong* ini semua *kan* UUD, yang lain-lain *kan* dilaksanakan Undang-Undang Dasar juga, kenapa hanya ini disebut.[517]

---

[515] *Ibid*., hlm. 151.

[516] *Ibid*., hlm. 154.

[517] *Ibid.,* hlm. 125.

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP berpendapat dalam konteks pembagian atau pemisahan kekuasaan, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Dasar.

> ...Kalau kita cermati lagi yang tiga ini hakekatnya bicara tentang kedaulatan. Di mana itu kedaulatan? Kedaulatan itu ada di tangan rakyat. Kedaulatan di tangan rakyat itu kemudian diimplementasikan seperti apa? Operasionalitasnya seperti apa? Pelaksanaannya seperti apa? *Nah*, dalam konteks pelaksanaan itulah yang kemudian, dalam konteks pembagian kekuasaan atau pemisah kekuasaan, kita mengetahui ada sejumlah lembaga tinggi negara itu. Ada kekuasaan pemerintahan, ada kekuasaan kehakiman, macam-macam kekuasaan yang itu semua diatur Undang-Undang Dasar ini.
>
> Oleh karenanya kedaulatan itu ada di tangan rakyat yang pelaksanaannya itu sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar kita. *Nah*, Undang-Undang Dasar ini akan merinci kekuasaan-kekuasaan pemerintah seperti apa, kekuasaan kehakiman seperti apa dan seterusnya. Jadi saya pikir di sini justru makin menegaskan.[518]

Terhadap pendapat di atas Soedijarto dari F-UG mempertanyakan keberadaan MPR, sebagai berikut.

> Karena di dalam diri *statement* itu sama dengan belum tahu siapa yang melaksanakan *kan*. *Nah*, kita sudah memutuskan. Ini menunda kan. Mengapa tidak? Apa penjelasan oleh MPR itu. Sebelumnya. Sekarang ditiadakan sepenuhnya, katakan bisa referedum bisa apa, *gitu loh*.[519]

Affandy dari F-TNI/Polri menyampaikan pendapat tentang rumusan dari Tim Ahli. Ia berpendapat bahwa rumusan Tim Ahli sudah mengandung kedaulatan tertinggi di tangan rakyat.

> ...Lembaga tertinggi ini ada hal baru lagi. Tapi perlu penjelasan lagi yang perlu di kerjakan lagi kedaulatan ini. Tapi bahwa di dalam *backgroundning* kekuasaan itu, baik *top ground* maupun *land up* akumulatifnya atau estimasinya yang tertinggi keputusan sebagai MPR. Ini

[518] *Ibid*.

[519] *Ibid*., hlm.126.

memang demikian jadi ada alternatif baru.

Menurut pendapat kami kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat. Ini sudah terkandung di dalam usulan tim ahli dengan bunyi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Mengapa? *Toh* nanti ada MPR tugas, hak, kewajiban, dan wewenangnya. Tentang kata-kata ini tadi di sampaikan Mas Soedijarto bahwa itu metodenya sendiri. Tapi kami bertanya–tanya ini kalau dari segi keilmuan mungkin yang sedikit ini kalau dengan rumusan "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" seolah-olah normatif, di mana-mana semua begitu, kalau ini definitif ini. Dan saya berpendapat bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, pengertian itu sudah termasuk dengan menurut Undang-Undang Dasar ini.[520]

Selanjutnya Katin Subiyantoro dari F-PDIP menanggapi pendapat pelaksana kedaulatan di atas. Bahwa dengan menunjuk kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD maka apabila rakyat tidak dapat melaksanakan secara langsung maka memerlukan perwakilan dan UUD yang membagi lembaga-lembaga negara pelaksana kedaulatan. Dengan demikian tidak yang salah dengan rumusan Tim Ahli.

Begini, dalam mengamendemen Undang-Undang Dasar ini *kan*. Pada hakekatnya kita mau membagi atau mau meluruskan sistem pemerintahan kita yang selama ini kita anggap *nggak* benar. Dan usaha itu dalam rangka membagi kekuasaan. Dengan pengertian itu kita akan menuju kepada MPR itu apa, tugasnya apa, fungsinya apa DPR dan sebagainya, dan sebagainya? Sehingga terjadi *checks* dan *balances* di situ itu tujuan utamanya, kalau pengertiannya semacam itu Pak Soedijarto yang perlu saya pertanyakan.

Dengan demikian kalau kedaulatan rakyat itu ada di tangan rakyat dan rakyat tidak bisa melaksanakan secara langsung memerlukan perwakilan, di dalam sistim pemerintahan kita itu ada MPR ada Presiden, DPR dan sebagainya. Kemudian siapa yang mau melaksanakan kedaulatan rakyat ini, kalau dulu itu MPR. Karena MPR melaksanakan

[520] *Ibid*., hlm. 126-127.

> kedaulatan itu secara penuh, tapi ternyata DPR, DPA dan sebagainya itupun melaksanakan kedaulatan rakyat. Sehingga kalau itu ditunjuk kedaulatan rakyat, di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar karena Undang-Undang Dasar akan membagi kekuasaan itu nanti. Itu kurangnya atau mungkin salahnya *gimana*? Mungkin Pak Soedijarto bisa memberikan keterangan, *argument* yang bisa kita mengerti. Kalau itu kemudian rumusan yang benar bagaimana.[521]

Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf, menyatakan pendapatnya bahwa posisi perbedaan pendapat tidak berubah.

> Menurut bayangan saya nampaknya posisi ini tidak berubah *yah*? *Nah* kalau tidak berubah kita bikin alternatif saja...[522]

Yusuf Muhammad dari F-KB juga menyampaikan tanggapannya terhadap pendapat Soedijarto dari F-UG. Berikut ini tanggapan tersebut.

> ...Kalau keterangan Pak Soedijarto semacam itu berarti yang berhak melaksanakan kedaulatan rakyat itu MPR. DPR, MA, DPA, itu tidak melaksanakan kedaulan rakyat...[523]

Frans Mattruty dari F-PDIP juga ikut menanggapi dengan mengatakan fungsi MPR sebagai pembatas kedaulatan rakyat, yang harus berpijak pada UUD. Tanggapan tersebut sebagai berikut.

> Saya berpikir begini ya. Ini kan kita merumuskan. Kalau kita merumuskan jadinya begitu begitu lagi. Sebetulnya *nggak* ada *progress gitu loh*. Saya hanya ingin klarifikasi saja ke Pak Dijarto ya, tadi *kan* misalkan kita lihat ya itu *kan* kita berbicara tentang apa namanya kedaulatan rakyat, kalau kita berbicara kedaulatan rakyat yang ingin apa namanya harus adil melaksanakan itu harus adil melaksanakan, tapi pengertian kedaulatan rakyat di sini *kan* harus berpijak pada undang-undang aturan-aturan yang terdapat pada undang-undang, *gitu loh*. Artinya kedaulatan rakyat ini yang

[521] *Ibid*., hlm. 127.

[522] *Ibid*., hlm. 128.

[523] *Ibid*., hlm. 129.

> sepenuhnya ini dia *nggak* akan bisa bekerja kalau tidak ada apa namanya pertama pada aturan. Tapi kemudian juga ini yang membatasi apa namanya katakanlah yang membatasi kedaulatan rakyat yang tidak bisa melaksanakan tadi.
>
> Oleh karena itu perlu ada MPR. Namun pada akhirnya MPR ini juga tidak bisa melaksanakan sepenuhnya, dia harus ada berpijak pada Undang-Undang Dasar itu. Jadi menurut pandangan saya keberatan Pak Soedijarto saya anggap kurang paham *gitu loh*.[524]

Soedijarto dari F-UG menjelaskan bahwa yang diinginkan oleh fraksinya adalah MPR tetap sebagai lembaga tertinggi negara. Berikut ini penjelasannya.

> *Underlining* semua ini karena kami ingin tetap ingin MPR lembaga tertinggi negara. Yang suasana kawan-kawan tidak lagi lembaga tertinggi negara. Ini *kan* prinsipil dan ini jiwa Undang-Undang Dasar 1945. Bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat itu merupakan satu perwujudan rakyat yang memegang kekuasaan tertinggi negara, memegang kedaulatan negara. Misalkan bagi kami, di samping DPR, DPD itu rapat utusan golongan mula-mula kan ada TNI. Itu masih ada Utusan Golongan. Jadi *kan* berbeda Pak, sedangkan *you* sebagai orang partai menganggap *ndak* apa-apa dua saja. itu hanya *versamtung* saja, hanya *assamble* tapi bukan satu *powerfull body*. Jadi *kan* prinsipil bedanya, karena anda ragu-ragu, karena *mecah-mecah* itu kalau tidak ragu, tidak akan dipecah MPR itu. Kita tetap lembaga tertinggi negara. *Nah*, ini supaya ini jadi bagian masyarakat supaya masyarakat tahu bahwa di dalam pertemuan kita ini ada yang ingin *deviet* dari jiwa Undang-Undang Dasar 1945. Betul, karena ini yang dikatakan *concern political parties*.[525]

Sebaliknya Frans Matrutty dari F-PDIP menyampaikan pendapat bahwa yang diinginkan adalah supremasi MPR tunduk kepada supremasi konstitusi.

> ...Saya kira apa yang disampaikan Pak Soedijarto kita tidak bisa bantah. Sama gitu Pak. Bahwa kemudian lembaga tertinggi negara adalah MPR. Tapi yang jadi soal, kita sekarang ini adalah ingin supremasi MPR tunduk ke

[524] *Ibid*.

[525] *Ibid*., hlm. 129-130.

> supremasi konstitusi. Itu harus tunduk, dia lembaga tertinggi negara dia adalah merupakan katakanlah kalau lembaga tertinggi sebagai mempunyai supremasi tetapi dia tetap tunduk *depend on* terhadap konstitusi, dia tunduk kepada supremasi konstitusi. Karena dia tunduk pada supremasi konstitusi, maka Undang-Undang Dasar di situ *nggak* salah, masuk *gitu loh*. Iya benar.[526]

Soetjipno dari F-PDIP mencoba menengahi perbedaan pendapat di atas dengan menjelaskan macam-macam bentuk kedaulatan dan paham yang dianut di Indonesia adalah kedaulatan rakyat.

> Rupanya ini ada sedikit keliru dalam diskusi ini. Tadi Pak Dijarto menyebut kedaulatan negara, kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum. Padahal ketiga barang itu masih ada satu lagi, itu kedaulatan Tuhan. *God souvereiniteit*. Ini faham, tolong Pak. Jadi ada negara yang menganut paham kedaulatan yang berpaham *recht souvereiniteit*, ada *fox souvereiniteit*, *god soevereiniteit*. Jadi itu bukan atas *recht souvereiniteit* hanya pada MA. *Absolutely wrong, gitu loh* Pak. Jadi jangan ke situ pikirannya. Kita jelas menganut kedaulatan rakyat bahwa ini bermacam-macam bentuknya nanti bisa dalam bentuk wilayah teritori kita berdaulat di territorial atau di mana-mana *gitu*. Tapi faham yang kita anut faham kedaulatan rakyat. Itu saja yang mau saya *clear kan*, *nah* siapa yang megang terserah. Saya hanya berpegang pada Ayat (3), ini sudah bagus Pak.[527]

A.M Luthfi dari F-Reformasi menyampaikan pendapatnya mengenai konsep kedaulatan dan Penjelasan UUD mengenai kedaulatan yang menurut logikanya adalah kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh negara.

> Jadi memang harus meng-*clear*-kan karena ini masalah teoritis. Ini apa ya ilmu negara ya, sebenarnya ini kedaulatan tertinggi kedaulatan rakyat atau kedaulatan yang kita persoalkan, itu tidak bisa dibagi-bagi. Kedaulatan tertinggi itu tidak bisa dibagi-bagi. Tetapi ada berbagai teori mengenai kedaulatan. kedaulatan hukum, kedaulatan negara, kedaulatan rakyat, dan negara. Kedaulatan itu teori teokrasi. *Nah*, dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 45

[526] *Ibid*., hlm. 130.

[527] *Ibid*.

> ini sedikit *abuse*, harus saya katakan karena menjelaskan kedaulatan rakyat di situ di hubungkan kedaulatan negara. Jadi *volks souvereigniteit* itu dihubungkan dengan *staat souvereigniteit*.
>
> Karena itu logikanya ialah kedaulatan rakyat itu dilaksanakan oleh negara...[528]

Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan pandangannya mengenai kedaulatan yang dalam rumusan Tim Ahli sudah terdistrubusikan sehingga rumusan tersebut sudah bagus.

> ...Saya mengenai kedaulatan ini. Saya konsen bahwa kedaulatan ini kita juga mengacu pada penjelasan ini juga. Kalau kita baca Pasal 1 menetapkan bahwa bentuk negara mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat titik nggak ada penjelasan lain. Itu MPR sebagai penjelmaan, kita sudah mengatakan kedaulatan negara. Iya, kita *kan* dari awal ketika kita membahas MPR pada waktu itu tidak lagi MPR seperti sekarang. Itu rumusan-rumusan yang ditampilkan pada Tap IX, coba kita baca di situ kalau dulu semua itu MPR itu *kan*. Iya itu hak Bapak. Sepenuhnya tidak ada lagi, sepenuhnya *gak* ada lagi. Berdasarkan itu sudah ada pembicaraan bahwa kedulatan itu didistribusi kemana-mana. Dan ini dalam penjelasan Tim Ahli ini juga bisa melalui Pemilu itu kedaulatan rakyat secara langsung itu artinya MPR itu lembaga tertinggi tanpa batas yang sekarang ini *rame-rame kan* ya. Tapi karena itu berlaku masih kita lakukan jadi oleh karena menurut kami. Saya kira sudah bagus ini.[529]

Yusuf Muhammad dari F-KB kembali menyampaikan pandangan terhadap keberatan Soedijarto dari F-UG dengan mengatakan bahwa dengan rumusan dilaksanakan menurut UUD sudah memenuhi prinsip MPR sebagai lembaga tertinggi.

> ...Saya tadi melihat keterangan Pak Dijarto bahwa ini prinsip dan segala macam. Pertanyaan saya sederhana saja, apakah dari rumusan yang kedua itu tidak bisa memenuhi apa yang bapak harapkan. Menurut saya prinsip-prinsip itu masih bisa terpenuhi oleh rumusan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar masih bisa terpenuhi prinsip-prinsip itu. Jadi prinsip-prinsip itu kemudian tidak jadi

[528] *Ibid*., hlm. 130-131.

[529] *Ibid*., hlm. 131.

> hilang karena rumusan yang di sini itu berubah. Maksud saya ini, saya ini *nawar* lah. Bahwa sebetulnya prinsip-prinsip ini masih bisa diakomodasi. Barangkali masih mau ditawar, kalau bicaranya prinsip.[530]

Pembahasan mengenai pelaksana kedaulatan dihentikan oleh Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf. Menurutnya hal tersebut akan dibahas pada saat pembahasan Bab II nanti.[531]

Selanjutnya pada 6 September 2001, Rapat PAH I BP MPR Ke-25 yang dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing, membahas khusus Bab II mengenai MPR sebagaimana dikemukakan oleh Ketua Rapat berikut ini.

> ...kami masuk pada pembahasan Bab 2 ini yang menyangkut hal-hal yang luas termasuk juga masalah siapa, apa sebetulnya MPR itu, siapa yang menjadi anggota MPR, apa saja kekuasaannya, apakah kita akan memakai sistem pemilihan Presiden oleh MPR, apakah sistem pemilihan Presiden langsung, dengan segala kait mengkaitnya. Kami undang rekan-rekan untuk berbicara dan kami mohon, kami diberi keleluasaan untuk bisa mendistribusikan pembicara secara lebih merata begitu...[532]

Theo L. Sambuaga dari F-PG menyampaikan usulan mengenai penamaan bab dan substansi mengenai MPR. Theo dapat menerima Usulan Tim Ahli mengenai penamaan judul bab yang didasarkan pada pendekatan fungsi, misalnya Bab II dengan judul Kekuasaan Legislatif. Selanjutnya mengenai substansi yang menyangkut MPR, Theo mengatakan sebagai berikut.

> Mengenai substansinya, secara keseluruhan kami dapat sampaikan di sini bahwa meskipun terdapat masukan-masukan juga yang banyak dan cukup signifikan termasuk dari Tim Ahli, tetapi secara kesuluruhan kami masih berpendapat bahwa rumusan yang ada, yang kita siapkan melalui Badan Pekerja TAP IX, lampiran TAP IX tersebut, masih tetap dapat relevan untuk dapat dipertahankan. Dalam hubungan ini khusus menyangkut Pasal 2, kami juga secara eksplisit tetap melihat bahwa Pasal 2, baik

[530] *Ibid*.

[531] *Ibid*., hlm. 132.

[532] *Ibid.,* hlm. 175.

> Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) tetap dapat dipertahankan seperti apa yang kita rumuskan dalam lampiran Tap IX tersebut.
>
> Saya kira kita akan sampai di sini dulu, karena untuk pasal-pasal selanjutnya cukup panjang tetapi secara umum dalam Pasal 3. Sebagaimana pada waktu lampiran TAP IX tersebut, kami berpendapat untuk kita memilih struktur MPR yang tidak berfungsi untuk memilih Presiden karena kami berpendapat bahwa, Presiden tidak dipilih oleh MPR tapi dipilih secara langsung oleh rakyat dengan berbagai alternatif yang ada di sini.[533]

Zain Badjeber dari F-PPP juga sependapat dengan usulan penamaan judul bab yang diusulkan Tim Ahli dan bab-bab selanjutnya penamaannya juga harus konsisten, yaitu menggunakan pendekatan fungsi. Adapun yang menyangkut wewenang MPR, Zain berpendapat sebagai berikut.

> ...Yang selanjutnya masalah MPR ini kita akan bicarakan pada pasal-pasal berikut, termasuk kekuasaannya, apakah kekuasaannya masih dalam rangka memilih Presiden atau tidak? Namun kami sudah melontarkan pendirian fraksi kami PPP bahwa pemilihan Presiden dilakukan langsung, pemilihan langsung. Sehingga dengan sendirinya kekuasaan MPR terhadap hal itu kita akan bicarakan dalam sistem pemilihan langsung Presiden...[534]

Berikutnya Soedijarto dari F-UG yang mengusulkan ketentuan tentang susunan MPR beserta alasannya, dan pendapat yang mempertahankan pasal-pasal selanjutnya serta mengenai penemaan judul bab. Berikut ini usulan dan pendapat tersebut.

> ...Ayat (1)-nya menjadi demikian :
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan Utusan Golongan menurut aturan yang ditetapkan undang-undang".
>
> Ini merupakan satu hal yang menurut saya, kita tidak

[533] *Ibid*., hlm. 177-178.

[534] *Ibid*., hlm. 178-179.

> pernah menyadari dan mensyukuri betapa keberadaan MPR kemarin bisa menyelesaikan masalah politik di negara ini sehingga dapat selesai dengan sangat baik. Karena itu kalau Pasal 2 Ayat (1) berbunyi demikian maka Pasal 2 Ayat (2) tetap, Pasal 2 Ayat (3) tetap, dan Pasal 3 pun tetap.
>
> Inilah pendirian dari F-UG dan kami memang ingin seperti yang saya sampaikan pada waktu ketemu dengan Tim Ahli, tidak semua Undang-Undang Dasar konsisten memberikan bab...[535]

Sementara itu, Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengemukakan pentingnya diskusi yang komprehensif mengenai MPR, misalnya mengenai penamaaan judul bab, sistem kamar yang dianut, dan keberadaan MPR itu sendiri. Untuk susunan MPR, Ia mengusulkan dimasukkannya DPD dan MPR sebagai lembaga yang permanen.

> Saya dari Fraksi PDKB lebih mengusulkan melihat bahwa kepentingan mengangkat adanya Dewan Perwakilan Daerah, terutama didasarkan kepada kebutuhan untuk menampung aspirasi daerah secara khusus melalui pemilihan umum, wakil-wakil itu diambil sebagaimana juga Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi karena konsekuensinya, PDKB lebih mendukung proses pemilihan Presiden langsung maka kita tidak melihat perlunya MPR sebagai suatu lembaga yang permanen, tetapi dia hanya merupakan lembaga gabungan antara DPR dan DPD manakala diperlukan dalam hal-hal tertentu. Dan inilah kembali sulitnya hal tertentu apa saja...[536]

Soetjipno dari F-PDIP menyampaikan pandangan bahwa ada perbedaan konsep yang secara eksplisit menyebutkan MPR sebagai pelaksana kedaulatan dan kedaulatan dilaksanakan menurut UUD. Konsep yang pertama berarti MPR sebagai subjek yang mendistribusikan kedaulatan, sedangkan konsep yang kedua berarti rakyat yang mendistribusikan kedaulatan.

> ...membahas Bab I, yang pada akhirnya menyangkut masalah kedaulatan rakyat. *Nah*, di sana sudah timbul atau memang kita timbulkan dua alternatif, yang prinsipnya

[535] *Ibid*., hlm. 180-181.

[536] *Ibid*., hlm. 180-181.

sangat-sangat berbeda. Alternatif pertama, menyebut eksplisit MPR sebagai subyek. Jadi sudah eksis sebagai *institution* dia. Kemudian alternatif dua, adalah kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut undang-undang, Undang-Undang Dasar, *sorry*. Berarti kaitannya nanti adanya bikameral yang tidak *strong*. Tadi berarti ada dua institusi di situ, yaitu nanti bahwa MPR sekedar satu *versamlung institution* daripada DPR dan DPD. Jadi kalau di Jerman kita kenal *Bundestag* dan *Bundesrat* menjadi *Bundesversamlung* begitu, maka apakah kita ke sana? Apakah akan kita ke sana, tapi di sana dasarnya adalah negara federal, beda dengan kita negara kesatuan.

Jadi dua alternatif ini mempunyai konsep yang berbeda. Kalau kita pakai yang pertama, MPR sebagai subyek berarti distributor kedaulatan, saya ulangi, distributor kedaulatan kepada lembaga-lembaga di bawahnya, itu melalui institusi MPR. Sedangkan kalau yang kedua dilaksanakan oleh Undang-Undang Dasar maka yang mendistribusikan adalah rakyat langsung, *gitu*. Jadi rakyat mendistribusikan kedaulatannya kepada institusi MPR, DPR, ini, itu dan lain-lain. *Nah*, itu yang saya maksud. Jadi kita lebih baik kita bikin rangkaian kereta apinya dulu. Supaya nanti kalau kita mau membahas memutuskan sesuatu, kita ketemukan faktor determinan yang akan menjadi kunci bagi seluruh rangkaian kereta api itu.[537]

Andi Najmi Fuady dari F-KB menyampaikan pandangan terhadap penamaan judul bab dari Tim Ahli yang menurutnya lebih fleksibel. Konsekuensinya rumusan mengenai susunan anggota perlu diseleraskan dengan menambahkan ayat mengenai pemilihan anggota MPR dilakukan melalui pemilihan umum.

Atas usulan dari Tim Ahli, F-KB melihat ini sesuatu yang bisa menjadi pertimbangan untuk diterima, kenapa? Karena pendekatan fungsional itu lebih fleksibel dalam konteks judul. Ini kita baru bicara judul. Pendekatan ini lebih fleksibel karena di dalamnya juga meng-*cover* MPR, bisa meng-*cover* DPR dan DPD, apapun isinya dari judul ini, ini kelihatan lebih *luwes*. Apalagi semangat yang ada di PAH I ini adalah semangat menempatkan sistem bikameral. Ini kalau ditarik lebih jauh dengan usulan F-KB yang sudah

[537] *Ibid*., hlm. 182.

> lama bagaimana nanti proses pemilihan Presiden secara langsung, maka judul ini sebagai judul yang paling menurut kami adalah sangat cantik, dalam konteks judul kekuasaan legislatif dalam Bab II ini, kemudian pasal-pasalnya perlu juga diselaraskan. Oleh karena itu kalau melihat pasal-pasal ini kami sepakat apabila dalam Pasal 2, itu ada penambahan ayat, di mana pemilihan anggota DPR dan DPD itu dilakukan melalui pemilihan umum. Ini akan lebih menampakkan proses demokrasi dan akan menempatkan kedudukan DPR dan DPD secara proporsional sehingga Ayat (2) yang sekarang ada itu nantinya menjadi Ayat (3)...[538]

Affandy dari Fraksi TNI/Polri menyampaikan pandangan yang mempertahankan keberadaan MPR sebagai perwujudan persatuan dan permusyawaratan. Selain itu disampaikan bahwa dirinya lebih menyetujui judul bab yang tidak berubah, yaitu MPR bukan Kekuasaan Legislatif.

> ...kami masih sangat *concern* dengan adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengejawantahan daripada pokok pikiran negara persatuan yang dituntun oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Ada hal-hal yang bersifat langsung tanpa perwakilan, ya mungkin. Karena kalau distribusi ataupun penyelenggaraannya itu bisa secara langsung dengan mengambil pendapat seluruh rakyat tentunya substansinya disesuaikan. Ini yang pertama, berkenaan *embodiment* dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, kami tetap kukuh Majelis Permusyawaratan Rakyat diadakan dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dari segala segi aspek-aspeknya yang tadi juga pengejawantahannya Bhineka Tunggal Ika dari segala aspek kehidupannya.
>
> Kemudian judul. Judulnya tetap *embodiment* Majelis Permusyawaratan Rakyat itu ditegaskan, bukan kekuasaan legislatif. Mengapa kami berpendapat demikian, bukan salah kalau diajukan oleh para Tim Ahli dengan pendekatan fungsional mungkin *scientific* dan *academic oriented*.
>
> Namun demikian, pendekatan dengan stuktural kita lihat dengan secara urut juga Undang-Undang Dasar 1945, *heading-heading*-nya itu, mengikuti struktural yang begitu mudah dimengerti. Tingkat supra stuktur, kemudian ke

[538] *Ibid*., hlm. 183-184.

> bawah lagi, pemerintahan di bawah, kemudian tingkat makro lagi berkenaan fungsi-fungsi kehakiman dan sebagai-sebagainya.
>
> Ini sudah secara *physicopolitic* sudah *well understood* bagi seluruh bangsa kita. Walaupun dengan pendekatan fungsional tadi juga tidak salah. Tetapi, memerlukan transisi kembali untuk meng-*well understood*-kan kepada seluruh masyarakat. Yang penting isinya tidak, substansinya tidak berbeda, begitu. Pendekatan struktural rasa-rasanya mudah dimengerti untuk saat sekarang.
>
> Kemudian untuk Pasal 2 Ayat (1), kami masih sependapat dengan apa yang disiapkan oleh Badan Pekerja yang telah lalu, Tap Nomor IX/MPR/2000, Pasal 1 saya ulangi, Ayat (1), Ayat (2) maupun Ayat (3). Kemudian untuk hal-hal lain keterkaitan dengan yang lain kami belum menyampaikan, terima kasih Pak.[539]

Soewarno dari F-PDIP menyampaikan pandangan mengenai keterkaitan antara ketentuan MPR dan pasal-pasal lain. Berikut ini pandangan tersebut.

> Setelah kita cermati sistem MPR ini dan rencana-rencana yang dibuat sebagai lampiran Tap IX/MPR/2000 tentang materi rancangan perubahan itu, memang kami rasakan bahwa ada bagian-bagian yang tidak bisa kita selesaikan satu persatu tanpa sekaligus membahasnya dengan kaitannya yang lain. Dalam hal ini yang tampak langsung adalah Pasal 2 yaitu tentang MPR, MPR itu apa? Dan kemudian juga Pasal 3, yaitu hak-hak MPR.
>
> Kita tidak bisa memutus begitu saja Pasal 2 ini tanpa kita melihat hak-hak MPR ini. Demikian juga kita tidak bisa melihat, apakah ada MPR dan hak MPR atau tidak, tanpa melihat Pasal 6A yaitu Sistem Pemilihan Presiden. Karena ini saling berkait mutlak saya rasa.[540]

Berikutnya Sutjipto dari F-UG menyampaikan pandangan mengenai judul bab, keberadaan Utusan Golongan, serta tentang proses pembahasan ketentuan MPR. Judul bab dipertahankan seperti semula demikian juga dengan keberadaan Utusan Golongan tetap dipertahankan. Sedangkan mengenai

[539] *Ibid*., hlm. 186.

[540] *Ibid*., hlm. 187.

wewenang MPR tergantung hasil pembahasan sistem pemilihan Presiden.

> Namun demikian bahwa kalau kita mengingat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar kan ada lembaga permusyawaratan itu. Jadi oleh karena itu pantas kalau kita juga tetap judulnya Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena di situ lembaga permusyawaratan perwakilan. Jadi rasanya tetaplah kita hargai. Oleh karena itu keberadaan MPR saya kira tetap sebagai lembaga tertinggi negara meskipun kalau memang tidak mau disebut tetapi dalam realitasnya *kan* demikian.
>
> Lalu mengenai Utusan Golongan ini. Jadi tentunya bahwa kita juga supaya lebih adil. Oleh karena itu tadi disampaikan bahwa yang diatur dalam undang-undang, jadi yang menetapkan adalah wakil-wakil rakyat, ada DPR, ya produk undang-undang DPR dan juga dengan Presiden. Tentu jumlahnya, kriterianya karena rasanya memang di negara-negara lain pun dan juga pendapat-pendapat pakar pun pada waktu kita bicara masih relevan. Namun demikian juga, tertentu, apakah etnis-etnis tertentu yang andaikata mereka ikut memilih pun dia tidak akan mendapat satu kursi, atau juga profesi-profesi golongan tertentu yang sebagian besar apakah pengurus anggotanya mereka bukan anggota partai politik dan jumlahnya *kan* tentu tidak signifikan. Oleh karena itu kami sangat menghargai juga artinya tanggapan dari rekan-rekan dari PDIP apabila usulan kita itu juga direspon.
>
> Lalu mengenai pembahasan MPR dengan Presiden, saya kira itu berkaitan langsung. Tapi saya kira kita mengalir saja karena tentu kita *kan* bisa dilihat konsistensinya, jadi kalau kita memang pilihan kita bahwa Presiden tidak dipilih langsung tentu *kan* kewenangan MPR juga beda dengan Presiden dipilih langsung. Jadi saya kira memang betul sama PDI tapi kita mengalir nanti kita *kan* lihat konstan tidak, karena pada kenyataannya memang kita *kan* masih beda pendapat ini. Ini yang sangat tajam saya kira, bisa dipilih langsung, tidak dipilih langsung, karena itu sulit kalau memang dibahas sekaligus meskipun berkaitan, namun demikian kita konsisten kalau kita memang pilihan kita, artinya Presiden tidak dipilih langsung tentu tugas MPR juga beda...[541]

[541] *Ibid*., hlm. 189-190.

Hobbes Sinaga dari F-PDIP menyampaikan pandangan mengenai kedudukan dan status MPR yang menurutnya masih sebagai lembaga yang menjalankan kedaulatan rakyat. Hobes menganggap pemikiran Tim Ahli tidak konsisten, salah satunya karena menempatkan MPR sebagai *joint session* tetapi dikatakan masih mempunyai wewenang untuk menetapkan UUD.

> ... saya melihat dengan menempatkan MPR sebagai badan legislatif kita akhirnya menurunkan derajat MPR itu, badan legislatif itu hanya mengenai pembentukan undang-undang. Tidak termasuk dalam kekuasaan membentuk Konstitusi. Itu suatu kekuasaan yang lebih tinggi lagi, kita menempatkan memang di sini ada dua pilihan. Apakah MPR itu masih suatu lembaga yang berdaulat atau dia tidak lagi sebagai lembaga yang berdaulat? Di sini saya melihat bahwa pemikiran Tim Ahli kita ini tidak konsisten. Kita coba lihat di sini dikatakan bahwa kekuasaan legislatif itu sudah menyangkut, baru di Pasal 2 sudah mengenai undang-undang. Artinya merendahkan posisi kekuasaan legislatif itu. MPR tidak hanya menjalankan kekuasaan legislatif tapi kalau kita masih sepakat bahwa MPR itu adalah masih berdaulat maka dia adalah suatu kekuasaan yang menjalankan kedaulatan rakyat. Jadi saya masih melihat memang penuh kehati-hatian.
>
> Kemudian di sini dikembangkan hubungannya dengan sistem presidensiil. Di mana-mana, ini ada suatu kenyataan, Amerika memang mempergunakan sistem presidensiil. Kemudian Philipina yang undang-undang dasarnya itu dirancang oleh Amerika juga mempergunakan Sistem Presidensiil. Begitu juga dengan Korea Selatan yang undang-undang dasarnya dirancang oleh Amerika juga mempergunakan sistem presidensiil. Tapi di tiga negara ini Sistem Presidensiil itu tidak sama dilaksanakan. Artinya bahwa dalam sistem presidensil tidak selalu harus Presidennya ini dipilih langsung oleh rakyat. Karena masih harus dilihat dalam sistem presidensiil itu harus diperhatikan juga bagaimana bentuk negaranya, bentuk pemerintahannya, sistem pemerintahan dalam arti bukan hanya yang menyangkut sistem presidensiil tadi. Jadi itu masih banyak yang harus dilihat termasuk juga sejarah

dari bangsa itu.

...

... ke bawah ada usul lagi di sini Pasal 3A itu baru dibicarakan mengenai MPR yang hanya semacam forum, apa begitu, itu juga tidak jelas. *Joint session* itukan sulit kita untuk membahasakan di Konstitusi *joint session* itu. Bentuk yang nyata kaya apa? Dan tetapi di situ diakui bahwa MPR itu juga menetapkan perubahan Undang-Undang Dasar. Bisakah satu MPR yang *joint session* yang tidak berdaulat itu masih bisa kita pakai atau masih berdaulat untuk menetapkan Undang-Undang Dasar. Di sini saya lihat tidak *compatible*...[542]

Sebaliknya Patrialis Akbar dari F-Reformasi menganggap bahwa usulan Tim Ahli dengan memasukkan MPR sebagai bagian dari kekuasaan legislatif sudah tepat.

...menurut kami, kalau kita melihat, mendapatkan, memperoleh pengertian secara luas terhadap kekuasaan legislatif itu juga termasuk Majelis Permusyawaratan Rakyat di dalamnya, dalam arti luas. Kenapa? Karena justru pada saatnya Majelis Permusyawaratan Rakyat pun akan menghasilkan satu produk-produk hukum dan putusan-putusan politik yang justru menjadi payung bagi peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya.

Oleh karena itu, saya kira di sini Tim Ahli sudah sangat tepat merumuskan Majelis Permusyawaratan Rakyat juga masuk dalam bagian legislatif, akan tetapi di dalam Pasal 2 memang tidak dicantumkan secara tegas. Oleh karena itu, kami mengharapkan agar Majelis Permusyawaratan Rakyat ini juga masuk dalam kekuasaan legislatif.[543]

Theo L. Sambuaga mengusulkan diakhirinya perdebatan tentang apakah MPR masuk rumpun kekuasaan legislatif atau tidak dan apakah *joint session* atau tidak. Dimulainya bab MPR ini dengan pendekatan tugas dan wewenang, kemudian susunan MPR. Berikut ini usulannya.

Saya kira tidak perlu ada perdebatan soal apakah MPR itu kekuasaan legislatif atau bukan masuk dalam kekuasaan legislatif. Apalagi dalam pemikiran kita sebagian di antara

[542] *Ibid*., hlm. 190-191.

[543] *Ibid*., hlm. 194.

> kita setidak-tidaknya ada dalam alternatif, yang memang MPR bukan MPR seperti sekarang lagi ini. MPR hanya gabungan atau sidang gabungan dari Dewan Pewakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Itu memang Tim Ahli menyebut itu sebagai *joint session*. Tetapi sejauh-jauh hari sebelum Tim Ahli di sini kita sudah mempunyai dalam satu alternatif bahwa memang MPR itu adalah bukan merupakan badan tetap, tetapi merupakan sidang, ada yang bilang *joint session*, ada yang gabungan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota dari Dewan Perwakilan Daerah.
>
> Jadi mengenai itulah beberapa hal yang perlu ditegaskan Saudara Ketua. Yang saya intinya, *point*-nya bahwa di dalam menyusun bab ini barangkali kita mulai dengan tadi, dengan MPR, dengan pendekatan seperti tadi, dengan tugas dan fungsinya...[544]

Selanjutnya Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengusulkan keanggotaan agar dipilih melalui pemilihan umum. Lukman juga menekankan adanya representasi yang lebih didasarkan pada gagasan dan ide. Sedangkan mengenai wewenang MPR, Lukman menyampaikan selain berkaitan dengan pengajuan dan pembahasan undang-undang, juga menetapkan Presiden dan Wakil Presiden, di samping mengesahkan UUD beserta perubahannya.

> ...usulan konkrit kami memang strukturnya mungkin perlu di..., seperti usulan Fraksi PDIP itu harus kita tentukan paling tidak minimal menyangkut keanggotaan. Jadi MPR itu apa saja komponennya? Lalu yang kedua bagaimana rekrutmen keanggotaannya? Jadi kami termasuk yang menghendaki bahwa seluruh anggota MPR yang hakekatnya terdiri dari DPR dan DPD itu seluruhnya harus dipilih melalui pemilu.
>
> Jadi kalau tadi Utusan Golongan atau dalam hal ini Pak Soedijarto mengatakan konteksnya representasi. Seringkali *kan* bicara tentang representasi banyak teori mengatakan bahwa representasi itu bisa didekati dengan pendekatan orang, individual, orang-per orang yang nanti kemudian akan berdasarkan wilayah atau daerah, berdasarkan ras atau suku, berdasarkan jenis kelamin dan lain sebagainya.

[544] *Ibid*., hlm. 197.

> Intinya orang. Tapi juga representasi itu menurut saya lebih penting representasi gagasan atau ide. Jadi itu yang sebenarnya lebih mendasar, lebih signifikan dalam menjelaskan bagaimana keterwakilan itu bisa terealisir. Jadi kaitannya dengan keanggotaan memang ini harus seluruhnya dipilih dalam pemilu.
>
> Lalu kemudian yang ketiga, menyangkut kewenangan tadi itu. Apa saja kewenangan? Jadi menurut kami, selain yang berkaitan dengan pengajuan dan pembahasan rancangan undang-undang, MPR ini, maka dia juga memiliki kewenangan menetapkan Presiden dan Wakil Presiden di samping juga mensahkan Undang-Undang Dasar tentunya berikut perubahan-perubahannya.[545]

Pada sesi kedua, rapat dilanjutkan dengan agenda pembahasan mengenai wewenang MPR yang terkait dengan sistem pemilihan Presiden, sebagaimana dikemukakan oleh Jakob Tobing selaku Ketua Rapat.

> Sekarang kita masuki pembicaraan mengenai Pasal 3, yaitu mengenai kewenangan dan tugas dari pada MPR. Di mana dalam naskah asli undang-undang dasar itu adalah untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Dan di tempat lain ada sebenarnya kewenangan untuk memilih dan mengangkat Presiden. Kewenangan untuk memanggil Presiden dalam hal DPR mengajukan suatu, meminta pertanggungjawaban. Dalam naskah hasil Badan Pekerja tahun lalu, di sini terdapat paling tidak dua paket pendapat yang merupakan satu. Masing-masingnya merupakan satu kesatuan.
>
> Yang pertama adalah bagaimana tugas dan kewenangan MPR apabila Presiden dipilih oleh MPR dan bagaimana tugas dan kewenangan MPR apabila Presiden dipilih langsung. Itu kira-kira pengelompokan besar dari pendapat yang ada pada fraksi-fraksi pada waktu lalu, yang sudah merupakan lampiran daripada Tap IX.[546]

Theo L. Sambuaga dari F-PG menyampaikan pandangan mengenai wewenang MPR yang didasarkan pada susunan MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih

[545] *Ibid*., hlm. 200-201.

[546] *Ibid*., hlm. 202.

melalui pemilihan umum dan sistem pemilihan Presiden secara langsung sehingga MPR berfungsi menetapkan dan mengubah Konstitusi dan tidak perlu lagi menetapkan GBHN. Pandangan tersebut sebagai berikut.

> Jadi dalam pembicaraan atau pembahasan Bab I Pasal 3 ini, secara umum kami termasuk di dalam yang berpendapat bahwa MPR yang akan tetap ada itu, adalah suatu badan atau suatu lembaga atau suatu forum, yang terdiri dari dua badan tadi. Yaitu terdiri dari sebagaimana telah tertuang dalam Pasal 2. Terdiri dari anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Yang kedua-duanya dipilih secara langsung oleh rakyat, dipilih melalui Pemilihan Umum. Yang dalam pembicaraan-pembicaraan sering disebut sebagai bikameral...
>
> *Nah*, oleh karena itu fungsi MPR di sini adalah dalam pemikiran kita tidak lagi seperti fungsi MPR yang kita kenal sekarang, ini intinya. Termasuk di dalamnya fungsi MPR itu, dalam soal Presiden kalau sekarang Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR maka dalam pemikiran kita, Presiden dan Wakil Presiden ini dipilih langsung. Oleh karena itu salah satu fungsi dari MPR yang kita bicarakan di dalam Pasal 3 itu tidak tertuang lagi di sini atau tidak dimasukan sebagai fungsi MPR. Ini mengenai Pasal 3.
>
> Dan karena kita termasuk di dalam pendirian yang kalau di sini dipakai istilah "jika Presiden dipilih langsung" maka beberapa tugas dan wewenang yang tetap kita catat di sini adalah tentang yang kita ingat semua yaitu mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, tetap menjadi fungsi dari MPR. Karena sekali lagi jalan pikiran tadi bahwa MPR ini merupakan forum yang meliputi seluruh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui Pemilihan Umum maupun kalau tadi termasuk dalam susunan MPR utusan dari masyarakat tertentu tersebut. Sehingga dengan demikian di mana fungsi mengubah atau menetapkan dan mengubah Konstitusi itu tetap menjadi fungsi dari MPR dalam pengertian MPR sebagai sidang gabungan dari kedua lembaga tadi, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat.
>
> Kemudian Saudara Ketua dan saudara-saudara sekalian yang saya hormati. Di dalam pasal ini juga terdapat

beberapa *event* di dalam persoalan alternatif kedua terlihat Presiden dipilih secara langsung juga terdapat beberapa varian atau alternatif. Dalam Ayat (2) tentang GBHN. Karena kita berpendapat bahwa Presiden dipilih langsung maka yang menjadi pedoman Presiden terpilih atau yang memerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pikiran-pikiran, komitmen-komitmen, janji-janjinya yang disampaikan selama kampanye. Yang dirumuskan dalam program sesudah menjadi Presiden. Oleh karena itu, dalam hal ini MPR tidak perlu menetapkan Garis Garis Besar Haluan Negara seperti yang kita kerjakan sekarang ini. Sebab yang akan menjadi pedoman atau menjadi acuan bagi Presiden dalam melaksanakan tugasnya adalah semua komitmen atau manifesto politik atau *platform* yang dikemukakan yang dicanangkan, yang ditawarkan kepada rakyat sebelum pemilihan umum.[547]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menyampaikan pandangan mengenai wewenang MPR sebagai *joint session* sehingga tugas MPR tetap mengubah dan menetapkan UUD, mengukuhkan program nasional yang disusun oleh Presiden terpilih, menetapkan dan melantik Presiden terpilih, dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya serta tidak perlu menilai pertanggungjawaban Presiden. Berikut ini kutipannya.

Nah dengan demikian maka tugas MPR sebagai *joint session* tadi tentu yang pertama adalah tetap mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar kita.

Yang kedua, saya ingin mengusulkan agar MPR ini mengukuhkan program yang dicanangkan atau yang disampaikan oleh Presiden. Gunanya adalah supaya dengan demikian setidaknya ada tolok ukur bagi DPR di dalam melakukan pengawasan. Meskipun saya juga setuju bahwa itu bukan dalam kerangka *impeachment* tetapi dalam kerangka pemilu berikutnya. Kalau dinilai bahwa ternyata apa yang diomongkan itu tidak dilakukan dan tolok ukurnya sudah dikukuhkan oleh MPR maka tentu yang bersangkutan tidak mungkin untuk mencalonkan diri kembali pada *term* berikutnya. Karena itu sekali lagi yang kedua tugas MPR ini adalah mengukuhkan program

[547] *Ibid*., hlm. 206-207.

nasional yang disusun oleh Presiden terpilih.

Dan yang ketiga, untuk menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Yang keempat, dalam rangka proses *impeachment*. Saya setuju bahwa pada butir 4 atau Ayat (4) dari Alternatif memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar Undang-Undang Dasar, melanggar haluan negara tidak ada, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan. Yang terakhir dan atau melakukan perbuatan yang tercela, menurut saya juga tidak perlu. Mengapa? Karena tidak ada tolok ukur perbuatan tercela itu seperti apa. Karena menurut saya dia melakukan tindak pidana penyuapan juga tercela, pidana kejahatan juga tercela.

Jadi melakukan perbuatan yang tercela ini menjadi sangat subyektif dan sangat politis nanti. Ini nanti akan menjadi persoalan baru sehingga menurut saya tidak perlu *gitu kan*. Dan inilah tugas-tugas yang bisa dilakukan oleh MPR sebagai *joint session*.

Sedangkan, menilai pertanggungjawaban tidak perlu MPR...[548]

Sedangkan Soedijarto dari F-UG tetap mempertahankan wewenang MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dan kewenangan lainnya, sebagaimana dikemukakannya berikut ini.

Utusan Golongan sudah menyampaikan pandangan bahwa MPR tetap merupakan lembaga yang anggotanya adalah anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih, ditambah dengan Utusan Golongan menurut aturan yang ditetapkan oleh undang-undang. Karena itu kami masih menganggap bahwa MPR mempunyai wewenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan Haluan Negara dalam Garis Besar dan memilih menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden.

…

... Karena itu menetapkan Haluan Negara dalam Garis Besar masih tetap, mengapa? Karena sistem yang mengandalkan

[548] *Ibid*., hlm. 208-209.

> penuh program pemerintah ditetapkan oleh pemenang, dalam budaya politik yang masih seperti kita, --Amerika Serikat saja yang sudah lebih maju itu disoroti terus oleh kongres-- program-program yang pada kampanye yang tidak disetujui. Seperti yang saya tahu tentang pendidikan antara *foker system* dan *neighbourhood system* itu setiap kali Bush mengadakan suatu usulan tentang undang-undang sudah di-*incer* oleh Demokrat. Akibatnya suatu masa jabatan pun tidak ada peraturan yang bisa dihasilkan. Tetapi dengan GBHN yang dihasilkan oleh MPR maka program itu merupakan tanggung jawab bersama seluruh komponen bangsa, baik Legislatif maupun Eksekutif. Dan Eksekutif bertanggung jawab untuk menjalankannya.[549]

Selanjutnya Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyampaikan pandangan mengenai ketentuan MPR dalam Bab II. Lukman menyampaikan bahwa fraksinya menghendaki tidak perlu lagi ada wewenang MPR untuk menetapkan GBHN dan menilai pertanggungjawaban Presiden. Adapun wewenang MPR yakni menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Mengenai wewenang yang berkaitan dengan *impeachment*, menurut Lukman akan sulit mencari tolok ukurnya. Sedangkan mengenai pembentukan BP, tidak perlu dimasukkan dalam Konstitusi.

> Jadi pada Pasal 3, fraksi kami termasuk yang menghendaki Presiden dipilih langsung sehingga dalam lembar persandingan ini mungkin bisa diawali mulai halaman empat itu. Jadi berkaitan dengan tugas, wewenang dan hak MPR maka Ayat (1) itu tidak ada persoalan. Lalu Ayat (2)-nya itu memang ada dua alternatif. Kami memilih alternatif pertama yaitu alternatif yang berpendapat tidak perlu MPR ini memiliki tugas atau kewenangan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.
>
> Jadi pandangan kami ke depan MPR yang hakekatnya terdiri dari DPR dan DPD itu memang sudah tidak perlu lagi menetapkan GBHN, baik GBHN dalam pengertian GBHN huruf besar, yang selama ini untuk lima tahun itu maupun GBHN huruf kecil yang itu Haluan Negara dalam Garis-garis Besarnya. Karena GBHN huruf kecil yang

[549] *Ibid*., hlm. 210.

selama ini kemudian dikenal dengan Ketetapan-Ketetapan MPR itu kita berpandangan ke depan sudah tidak ada lagi Ketetapan MPR karena ketetapan itu hanya sebatas yang bersifat penetapan bukan pengaturan.

Adapun Tap-Tap yang ada selama ini, itu bisa kita masukan ke dalam Undang-Undang Dasar atau ke undang-undang...

...

Sedangkan Ayat (3)-nya itu kami memilih juga alternatif yang pertama yaitu menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Nah di sini memang sampai dengan apa yang bisa dihasilkan yang kemudian menjadi lampiran Tap IX, itu sebenarnya besarannya ada dua. Ada yang menghendaki Presiden dipilih langsung, ada yang dipilih oleh MPR. Meskipun masing-masing ini kemudian ada varian-varian berikutnya. Jadi sebenarnya ada empat varian. *Nah*, apa tidak sebaiknya kita sederhanakan menjadi dua alternatif saja. Jadi kita pada akhirnya melihat proses akhir seperti dari Reformasi atau dari Fraksi Partai Golkar tadi itu sebenarnya proses akhirnya ada di pemilu *kan* begitu. Meskipun sebelumnya diseleksi dahulu menjadi dua paket calon 2/2. Sedangkan dari Utusan Golongan itu lebih muara akhirnya itu tetap di MPR meskipun itu diseleksi dahulu di pemilu.

Kami menghimbau apa tidak sebaiknya hal-hal yang sifatnya teknis seperti itu yang detil menyangkut varian-varian sebaiknya serahkan ke undang-undang saja. Jadi nanti itu alternatif yang muncul hanya besarannya saja. Jadi dipilih langsung atau dipilih oleh MPR yang teknisnya kemudian mana yang terpilih nanti itulah yang kemudian akan dirinci. Kalau yang terpilih nanti dalam sidang paripurna ternyata pemilihan langsung maka variannya seperti apa...

Berikutnya menyangkut Ayat (4)-nya, ini memang berkaitan dengan apa yang selama ini kita kenal dengan *impeachment* itu. *Nah*, di sini baik alternatif satu maupun alternatif dua kami sejalan dengan pikiran yang tadi telah mengemukan bahwa agak sulit untuk kemudian mencari parameter, tolok ukur hal-hal yang berkaitan dengan perbuatan tercela dan lain sebagainya itu, melanggar haluan negara dan lain

sebagainya.

...

Berikutnya pada Ayat (5) memang kami menghendaki MPR ke depan tidak perlu lagi menilai pertanggungjawaban Presiden pada akhir masa jabatannya. Jadi kami memilih alternatif dua di situ. Dan Ayat (6)-nya yang di sini tertulis dapat membentuk Badan Pekerja untuk mempersiapan pelaksanaan kegiatan MPR, menurut kami ini ya sebaiknya tidak harus masuk dalam Konstitusi. Karena ini sudah terlalu detillah karena Badan Pekerja ini *kan* hakikatnya alat kelengkapan saja. Jadi nanti kalau Badan Pekerja disebut seakan-akan ini secara khusus begitu...[550]

I Dewa Gde Palguna dari F-PDIP menyampaikan pandangan mengenai wewenang MPR dalam menetapkan GBHN dikaitkan dengan syarat-syarat sistem presidensiil. Berikut ini pendapatnya mengenai hal tersebut.

...yang terpenting sesungguhnya kita lihat adalah apakah kalau pilihannya pada alternatif yang pertama misalnya seperti yang ada di sini, yaitu pemilihan Presiden dilakukan oleh MPR syarat-syarat presidensial sistem itu sudah terpenuhi atau tidak dalam konteks itu. Atau yang kedua kalau pemilihannya secara langsung apakah juga syarat-syarat presidensial sistem dan konsistensinya sudah terpenuhi atau tidak.

Nah, kalau pilihannya adalah seperti ini maka memang pelung terjadinya ketidak *incompatibility* yang disampaikan oleh Saudara Hobbes Sinaga tadi itu memang mungkin terjadi. Bisa jadi orang memilih pilihannya secara langsung tetapi kemudian sebagaimana yang disampaikan oleh Pak Theo juga tadi, tetapi kemudian MPR-nya masih memiliki kewenangan untuk merumuskan Garis Besar Haluan Negara. Padahal itu adalah sesunguhnya materi kampanye dari Presiden yang akan dipilih secara langsung itu...[551]

Selanjutnya Ahmad Zacky Siradj dari F-UG mengemukakan alasan fraksinya mempertahankan wewenang MPR untuk menetapkan GBHN. Berikut ini kutipannya.

Kenapa kami di dalam Fraksi Utusan Golongan masih

[550] *Ibid*., hlm. 212-213.

[551] *Ibid*., hlm. 213-214.

> mementingkan pandangan tentang GBHN, saya kira Garis-garis Besar Haluan Negara? Ini pada dasarnya karena paket calon itu digodok oleh partai-partai politik yang akan dilempar kepada masyarakat umum. Saya kira partai-partai politik juga sudah mendasarkan diri kepada visi dan misi yang akan dirumuskan. Dan kalau ini diperjuangkan sebagai satu ikatan di dalam Majelis maka kelembagaan itu akan menjadi semacam memiliki wewenang untuk menilai seberapa jauh visi dan misi dari pada Presiden itu sendiri.
>
> Dalam kaitan ini mungkin sebagai tolok ukur pemikiran, saya kira bisa dilihat dari sisi ini...[552]

Rosnaniar dari F-PG mempertegas usulan fraksinya mengenai wewenang MPR sebagai konsekuensi Presiden dipilih langsung.

> ...bahwa pemilihan Presiden itu secara langsung. Bagaimana teknik-tekniknya ini dalam pasal 6A itu diatur dalam undang-undang, varian-varian bagaimana.
>
> Sedangkan fungsi dan wewenang dari MPR itu, ini dicantumkan dalam alternatif 2, mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Yang kedua tidak perlu menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Bagi seorang calon Presiden, dia akan bertemu dengan rakyat, menyampaikan rancangan program jika dia terpilih menjadi seorang Presiden. Berarti itu kalau kita sebut sekarang itu Garis-garis Besar Haluan Negara. Jadi tidak perlu lagi ditetapkan oleh MPR tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.
>
> Kemudian alternatif 1 yang nomor tiga yang sangat saya menjadi perhatian sungguh bagi saya adalah nomor empat itu, alternatif 1 : "memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melanggar Undang-Undang Dasar, melanggar Haluan Negara, mengkhianati negara, melakukan tindak pidana kejahatan, melakukan tindak pidana penyuapan, dan atau melakukan perbuatan yang tercela". Tadi saya mengikuti Pak Seto, teman saya, bahwa melakukan perbuatan tercela itu sulit untuk diukur.
>
> Oleh karena itu tidak perlu dicantumkan pada Ayat (4) ini. Berbeda dengan saya, saya sangat mempertahankan Ayat (4)

[552] *Ibid*., hlm. 215.

> ini terutama melakukan perbuatan yang tercela, yakni yang berhubungan dengan moral. Berhubungan dengan moral, perilaku yang tercela. Karena seorang Presiden dan Wakil Presiden adalah panutan dan tuntunan bagi rakyat...[553]

Soewarno dari F-PDIP mengingatkan adanya alternatif pemilihan Presiden tidak sepenuhnya secara langsung dan konsekuensinya terhadap wewenang MPR sebagai berikut.

> ...yaitu pasangan satu dan pasangan dua diserahkan kepada MPR untuk milih. Secara demokratis dipilih siapapun karena di sini rakyatpun sudah sebagian besar menerima mereka itu maka kemudian MPR dan DPR memilih, katakanlah mengocok dari dua pasangan calon itu.
>
> Dengan demikian maka apabila sistem gabungan atau langsung tidak penuh ini punya akibat pada tugas, wewenang dan hak MPR. Di sini maka MPR masih tetap punya kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, tetap.
>
> Kedua, adalah menetapkan haluan negara dalam garis-garis besar.[554]

Terhadap kemungkinan adanya pemilihan Presiden yang menyisakan dua calon, Yusuf Muhammad dari F-KB berpendapat merupakan wewenang MPR untuk memilih di antara keduanya.

> Jadi buat kami pakai rumusan kalau sama-sama mencalonkan antara rakyat dan MPR, menurut kami lebih pantas rakyat mem-*fait a compli* MPR memilih calon mereka dari pada MPR mem-*fait a compli r*akyat memilih calon yang ditetapkan MPR, itu tidak pantas. Itu distorsi itu. Itu lalu nanti semu pengertian langsungnya itu sehingga kalau pemilihan langsung itu rakyat yang memilih. Dan saya sependapat jika 50% lebih dia dapatkan dan nanti mungkin rumusan yang diharapkan oleh Pak Hobbes itu bisa kita rumuskan secara lebih rinci karena kami dulu pernah mengusulkan varian Negeria yaitu harus mendapatkan sekian persen minimal dari minimal sekian provinsi. Tetapi itu saya kira bisa dilihat nanti dan kita rumuskan dalam apa yang disampaikan oleh Pak Hobbes

[553] *Ibid*., hlm. 216-217.

[554] *Ibid*., hlm. 219.

> Sinaga. Tetapi kalau sudah 50% lebih mereka dapatkan tidak ada lagi pemilihan, mereka harus ditetapkan dan dilantik dan jika tidak terpenuhi maka dua di antara mereka itu, kalau kita tidak menginginkan ada pemilihan ulang. Karena mungkin satu dan lain hal, dan kedaulatan rakyat sudah terbaca maka dua yang terpilih terakhir itu dibawa ke MPR. Dipilih. Jadi lebih pantas MPR yang dipaksa oleh rakyat daripada MPR yang memaksa rakyat.[555]

Fuad Bawazier dari F-Reformasi juga mengemukakan pandangannya terhadap model pemilihan tidak sepenuhnya langsung tersebut. Ia berpendapat bahwa peran MPR sebatas menetapkan paket-paket calon Presiden dan Wakil Presiden.

> ...Fraksi Reformasi mencoba memang memberikan satu solusi tengah, dalam artian masih mempertimbangkan peran MPR. Mengingat anggota-anggotanya itu dipilih langsung secara demokratis oleh rakyat. Tetapi tentu peran MPR ini sebatas menetapkan paket-paket calon Presiden dan Wakil Presiden. Tetapi pilihan akhirnya itu dianggap penting untuk tetap ada di tangan rakyat, itu yang agak membedakan barangkali dengan Pak Yusuf Muhammad maupun Pak Prof. Soedijarto. Sebab kalau pilihan akhir di tangan MPR sulit rasanya bagi kita untuk mengatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu sudah dipilih langsung oleh rakyat sebab kenyataannya *kan* masih sama juga dengan yang sekarang, yaitu ditetapkan oleh MPR. Dan akan lebih menjadi lebih repot lagi misalnya kalau yang ditetapkan oleh MPR itu berbeda dengan oleh rakyat...[556]

Pada 10 September 2001 dilaksanakan Rapat PAH I BP MPR Ke-26 dengan agenda melanjutkan pembahasan mengenai Bab II, khususnya Pasal 3, yaitu mengenai wewenang MPR. Rapat dipimpin oleh Ketua PAH I, Jakob Tobing. Sebelum pada pembahasan, Ketua Rapat menyampaikan perbedaan pendapat mengenai status MPR dan mekanisme pemilihan Presiden sebagai berikut.

> Kita belum sependapat mengenai beberapa hal, termasuk apakah MPR itu *joint session*, apakah MPR itu sebuah

[555] *Ibid*., hlm. 222.

[556] *Ibid*., hlm. 223.

lembaga. Yang menganggapnya *joint session* adalah karena memang pekerjaannya itu hanya sekali-kali dan yang akan lebih bekerja adalah DPR dengan DPD. Yang menganggapnya ini perlu lembaga adalah walaupun tidak sama dengan yang sekarang, karena MPR ini masih mempunyai kewenangan untuk memutuskan hal-hal yang besar seperti misalnya amendemen Undang-Undang Dasar, maupun katakanlah *impeachment*. Ini tidak tepat kalau forum *joint session* yang mempunyai keputusan seperti itu atau kewenangan seperti itu.

Baiklah kami akan mengundang kembali satu putaran lagi. Dan, ini pesan tempat, kami akan mencatat pembicara. Sebelumnya kami ingin ada satu lagi yang ingin kami *refresh* adalah bahwa dalam hal pemilihan Presiden walaupun belum seluruhnya di sini tempatnya, tapi sudah sebagian masuk di sini adalah posisinya semua adalah pada dasarnya pemilihan Presiden itu adalah langsung, begitu. Dalam pengertian begini, dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan menginginkan itu langsung, artinya calon Presiden dan Wakil Presiden itu semuanya sepakat satu paket begitu ya. Langsung paket-paket itu dipemilukan begitu, terlepas daripada Pemilihan Umum untuk anggota DPR, MPR, DPD. Dan hasilnya itu nanti teknisnya tentunya akan mengikut lebih lanjut.

Yang kedua, menginginkan Pemilihan Presiden itu dilakukan bertahap. Tapi pada dasarnya juga mempunyai nilai langsung. Yaitu Partai-partai Pemilu itu pada waktu kampanye sudah menyampaikan paket calonnya dan kalau misalnya, paket calonnya itu memenangkan atau partai itu memenangkan lebih dari separuh suara di Pemilu maka MPR tinggal menetapkan dan melantik. Tetapi kalau kurang dari separuh maka pemenang pertama dan pemenang kedua paketnya ini dipilih oleh MPR. Itu yang kedua.

Yang ketiga adalah MPR, apakah ini hasil Pemilu yang lama atau hasil Pemilu baru ini perlu diklarifikasi, itu menetapkan dua paket calon dan kemudian dua paket calon ini yang dilontar kepada rakyat untuk dipilih secara langsung.[557]

Harun Kamil dari F-UG menyampaikan pandangan bahwa yang perlu direnungkan adalah mengenai wewenang MPR

[557] *Ibid.,* hlm. 230-231.

dalam menatapkan dan mengubah UUD, melantik Presiden, dan memberhentikan Presiden apabila ada *impeachment*. Ketiga hal tersebut dikaitkan dengan MPR sebagai lembaga permanen, kekuasaannya yang terkait dengan lembaga lainnya, dan keberadaan Utusan Golongan yang perlu dipertahankan.

> Kita memasuki masalah MPR ini *kan* tentang berbicara siapa yang menjalankan kedaulatan rakyat di sana. Ini yang kita melihat kesepakatan kita sebetulnya apa *sih* kedaulatan rakyat, yang menjalankan siapa, *kan begitu?* Akan berbuat apa? Kalau dulu *kan* kedaulatan rakyat sepenuhnya di tangan rakyat menjadi ke MPR, kemudian sepenuhnya itu dihapus konsepnya karena dianggap masih ada kedaulatan rakyat itu berada di tempat lain. Tentu kita bicara tentang masalah lembaga MPR itu sendiri.
>
> Kita tahu *the founding fahters* itu *kan* tentunya orang-orang yang terpilih dan mereka belajar banyak tentang masalah negara-negara lain sampai kepada pemikiran mengapa kedaulatan rakyat di tangan MPR, *kan* begitu. Ini yang tentunya harus kita coba pahami, maksudnya apa, *kan* begitu. Ini yang untuk dibahas, apakah sikap dari *the founding fathers* kita itu betul atau tidak.
>
> Kalau berangkat bahwa harus berdasarkan itu harus ada penjelmaan seluruh rakyat yang mengatur. Saya kira MPR itulah yang tepat jadi wadahnya. Jadi kalau menurut kami, dia adalah satu lembaga tertinggi dan badan yang permanen. Jadi, kalau lembaga tertinggi, dia ada pendistribusian wewenang kepada lembaga tinggi lainnya yang bisa langsung maupun tidak langsung. Yang langsung dari rakyat mungkin kan kepada lembaga tinggi. Ada juga yang di-*delegir* oleh MPR kepada lembaga tinggi lainnya.
>
> Nanti kalau kita bicara masalah kewenangan, memang kita sudah, tanpa melihat dia dipilih langsung Presiden. Presiden dipilih langsung atau tidak langsung atau modelnya apa yang sudah variannya kita temukan. Pada prinsipnya pemilihan Presiden langsung semua itu, walaupun bertahap. Ada yang langsung selangsung-langsungnya, ya *kan*? Begitu artinya nama Presidennya A, terus rakyatnya pilih *sret*, terus langsung, *kan* begitu. Ada juga langsung pakai lewat *electoral college* itu, yang kayak di Amerika. Ada juga yang lewat MPR dipilih kemudian rakyat memilih. Ada di balik rakyat memilih, kemudian MPR memilih.

Tetap rakyat dilibatkan untuk proses tersebut. Memang yang satu lagi adalah sepenuhnya MPR.

Tetapi saya melihat bahwa, saya berpendapat pribadi dari pengetahuan yang terbatas ini, sebetulnya kekuasaan MPR tidak di sana saja sebetulnya. Masih ada lagi kewenangan-kewenangan yang belum kita bicarakan. Masalah Mahkamah Agung, masalah Mahkamah Konstitusi. Itu *kan* terlibat dengan MPR sebetulnya, nantinya.

Kemudian kalau kita *pengen* betul-betul murni, kita pikirkanlah apakah posisi dari BPK. Yang mengangkat siapa, kemudian juga ini sebagai renungan sebagai wacana. BPK, Gubernur BI, apakah layak proses sementara ini suatu proses demokrasi yang tepat dalam rangka *checks and balances*.

Jadi sisi pendapat saya baru berangkat dari sana, baru kita bicarakan kewenangan-kewenangan yang ada sama MPR, sehingga tidak layak kalau MPR dikatakan sebagai kekuasaan legislatif. Kekuasaan legislatif sepenuhnya di tangan DPR. Pasal 20 sudah diatur. MPR adalah lembaga tertinggi yang beda dari itu. Bahwa dia mau membuat produk hukum, betul, iya *kan* begitu. Sehingga ada kesepakatan dari kita yang sejurusan oleh Pak Ketua tadi, Pak Jakob, memang MPR yang pasti adalah menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar. Kemudian melantik Presiden. Apakah dia dipilih langsung, akhirnya mesti ada yang melantik nantinya.

Kemudian yang ketiga adalah adanya pemberhentian Presiden kalau ada *impeachment* dengan syarat-syarat tertentu, paling kurang tiga ini sudah sama kita ini. Tinggal kemudian varian mana yang kita pakai kepunyaan yang dari tadi. Itu yang perlu kami sampaikan, yang coba kita renungkan bersama.

Dan yang terakhir, tentang masalah lembaga MPR tadi. Karena merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, seluruh golongan itu harus atau seluruh wakil rakyat terwakili. Kalau kita misalnya, DPR lewat kepada partai politik ada pemilihan, kemudian lewat daerah juga ada namanya apa DPD. Kami tetap berpendapat bahwa Utusan Golongan itu tetap mendapat tempat. Mereka yang dipandang perlu mengisi atau mengoreksi terhadap

> sistem politik yang ada. Walaupun jumlahnya tidak menjadi signifikan. Katakanlah TNI/Polri juga berada di posisi situ. Siapa yang dianggap layak mewakili. Sehingga betul-betul terwakili dan penjelmaan seluruh rakyat. Dan ada yang diangkat itu *ngga* cuma di negara kita, di negara lain yang maju juga ada yang diangkat. Jadi bukan sesuatu tabu atau haram, kan begitu.
>
> Kami berangkat dari semangat atau budaya kita yang tentang mengakomodir semua potensi yang sudah ada, dari semangat musyawarah mufakat tadi. Artinya tidak murni musti ikut dengan negara-negara lain mutlak begitu. Tapi *kan* kita sesuaikan dengan kepentingan kita.[558]

Affandy dari F-TNI/Polri juga menyampaikan usulan mengenai wewenang MPR dengan alternatif Presiden dipilih langsung, yakni menetapkan UUD dan menetapkan dan mengesahkan GBHN. Berikut ini usulan tersebut beserta alasannya.

> ... maka di dalam Bab III khususnya Tugas, Wewenang dan Hak Majelis Permusyawaratan Rakyat, kami Fraksi TNI/Polri.
>
> Yang pertama, kita memilih alternatif dua jika Presiden dipilih langsung.
>
> Untuk Ayat (1) kita setuju kita pilih tugas wewenang MPR mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
>
> Kemudian untuk Ayat (2) kami memilih alternatif kedua yaitu menetapkan dan mengesahkan haluan negara dalam garis-garis besar.
>
> Ini kami masih menganut ini kami kedepankan penting menurut hemat kami. Garis-garis Besar Haluan Negara ini berawal mula, berasal dari yang dikampanyekan Presiden sebagai yang lalu disampaikan Pak Seto, kalau tidak salah, berasal diprogram yang dikampanyekan oleh Presiden ditambah oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam rangka untuk keterpaduan, kesinambungan, keutuhan dan kebulatan. Kesinambungan dalam arti yang untuk jangka panjang, *long term plan*, begitu. Sebab kalau calon Presiden ini hanya menggantikan hanya lima tahun, barangkali bangsa ini akan bisa lebih menatap ke depan, melihat dalam rangka *grand strategy* dua puluh lima tahun ke depan.

[558] *Ibid*., hlm. 231-233.

> *Nah*, ini Majelis yang menjaga kesinambungan, kebulatan, keutuhan, dan keterpaduan. Sehingga dengan adanya itu jelas ada mandat. Karena apa? Karena mandat itu dari rakyat sebagai pengejawantahan daripada penjelmaan dari rakyat sebagaimana diuraikan yang terdahulu oleh Bapak-Bapak juga. Sebagai pengejawantahan daripada semangat roh, jiwa, pokok pikiran, persatuan, dan permusyawaratan perwakilan. Maka jelas ada mandat. Sehingga jelas juga tegas akan stabilitasnya. Maka kami memilih alternatif kedua menetapkan dan mengesahkan haluan negara dalam garis-garis besar.[559]

Sementara itu, untuk altenatif wewenang MPR terkait dengan penetapan paket calon Presiden dan Wakil Presiden, *impeachment*, pembentukan BP, pengaturan lebih lanjut mengenai MPR, F-TNI/Polri memilih aternatif-alternatif sebagai berikut.

> Kemudian untuk Ayat (3). Kami memilih alternatif dua. Yaitu menetapkan dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden, -disisipkan kata-kata- dari dua partai politik pemenang satu dan dua pemilu untuk dipilih secara langsung oleh rakyat, serta melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Ini kami pilih yang ini yang sudah tertulis dan yang terdahulu pernah didiskusikan ini apabila *top down*. Kami memilih ini tidak menutup kemungkinan di dalam nanti kita berdiskusi tentang pemilihan Presiden pada Pasal 6...
>
> ...
>
> Kemudian untuk Ayat (4), kami memilih alternatif kedua tentang *impeachment*. Dalam alternatif kedua yang di antaranya kalimatnya sama hanya di dalam akhir kalimatnya disebut berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi.
>
> Kemudian untuk Ayat (5), kami memilih alternatif satu yaitu menilai pertanggungjawaban Presiden pada akhir masa jabatannya. Ini dalam rangka akuntabilitas yang tegas tadi dan dalam rangka bagian daripada implementasi pokok pikiran persatuan sebagai pengejawantahan daripada rakyat ini.
>
> Kemudian untuk yang Ayat (6) ini, kami masih memilih dapat membentuk Badan Pekerja untuk mempersiapkan

[559] *Ibid*., hlm. 234.

pelaksanaan kegiatan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ini kami menyampaikan pilihan kami ini adalah dalam rangka kesadaran bahwa pelaksanaan tugas-tugas, wewenang, hak MPR ini cukup rumit dan cukup strategik. Misalnya perubahan Undang-Undang Dasar. Kemudian penyusunan GBHN. Rasanya tidak cukup dengan *joint session* saja dengan badan permanen dan memerlukan rentang waktu yang cukup bahkan membentuk perangkat-perangkat di antaranya adalah Badan Pekerja. Sebagaimana yang kita tempuh inipun juga cukup panjang perubahan di masyarakat ini sehingga tidak cukup dengan hanya *joint session* yang temporer saja.

Kemudian kami masih memilih juga Pasal 3A untuk sebagai payung.

"Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan, kedudukan serta pelaksanaan tugas melalui hak Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat."[560]

Sementara itu, Andi Najmi Fuady dari F-KB menyatakan bahwa status MPR sebagai lembaga permanen perlu diakhiri.

Kita harus mengembalikan kedaulatan itu kepada rakyat, atau sekarang, atau kita sama sekali tidak akan pernah mengembalikan kedaulatan. Karena apa? Kita juga harus melakukan suatu evaluasi selama ada yang namanya MPR sebagai *permanent body* dalam tiga puluh tahun, sejak Republik ini berdiri kita sudah bisa melihat plus minusnya. Kita juga harus bisa memproyeksikan ke depan sebuah persoalan-persoalan ketatanegaraan seperti apa yang akan terjadi.

Oleh karena itu fraksi kami tetap berpendapat, bahwa MPR sebagai *permanent body* sudah saatnya harus diakhiri. Ini tidak akan menafikan sebuah Majelis, karena *joint session* itu juga akan, menurut fraksi kami, tetap akan melahirkan sebuah Majelis pada saat-saat tertentu. Misalnya, ketika harus menetapkan dan melantik Presiden. Atau pada saat misalkan harus menyelesaikan segala persoalan yang tidak bisa diselesaikan oleh DPR atau Dewan Perwakilan Daerah maka MPR sebagai *joint session* akan ada. Kaitannya apa? Ini kaitannya dengan usulan Fraksi kami dimana perlu

[560] *Ibid*., hlm. 234-235.

pemilihan Presiden secara langsung atau selangsung-langsungnya. Karena rakyat memang itu rakyat harus memilih Presidennya dan sekarang adalah saatnya dimana hak rakyat itu tidak lagi harus diwakilkan tetapi harus disampaikan sendiri. Ini akan lebih *accountable*.[561]

Berkaitan dengan pemilihan dua paket calon Presiden karena tidak mencapai 50% suara dan keterlibatan MPR dan *impeachment*, Andi Najmi Fuady dari F-KB menyampaikan usulan sebagai berikut.

...sebagai jaminan di mana adanya perwujudan prinsip *checks and balances*.

Berikutnya juga barangkali sudah saatnya rakyat itu bisa menentukan kriteria calon Presidennya secara langsung atau menentukan kriteria calon Presidennya sendiri. Oleh karena itu pemilihan Presiden secara langsung dalam satu paket yang kemarin sudah diusulkan oleh fraksi kami, itu menjadi sebuah alternatif yang harus diprioritaskan dengan catatan apabila satu paket calon Presiden dan Wapres itu tidak memperoleh lima puluh persen atau lebih maka ada alternatif :

Yang pertama adalah dua paket yang memperoleh terbesar dikembalikan kepada rakyat untuk melakukan pemilihan langsung dengan persyaratan prosentasi tadi.

Yang kedua, alternatif kedua dilakukan *adjustment* dengan turut memperhitungkan perolehan suara partai politik yang mencalonkannya.

Berkaitan dengan *impeachment*, kami sepakat dengan tadi apa yang disampaikan oleh TNI/Polri bahwa *impeachment* harus ada tetap memperhatikan koridor konstitusi, koridor undang-undang dan juga tetap mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi.[562]

Selanjutnya, A. M. Luthfi dari F-Reformasi menyampaikan pandangan mengenai pilihan terhadap rumusan alternatif wewenang MPR sebagai berikut.

Kemudian Ayat (2), jadi kami tetap walaupun calon Presiden itu berkampanye menyatakan apa yang dilakukan kalau saya terpilih pasti saya akan begini-begini, silakan rakyat

[561] *Ibid*., hlm. 236.

[562] *Ibid*.

mengetes. Akan tetapi tetap ada kewenangan oleh MPR yang merupakan *the wise man* tadi itu untuk mengesahkan, mereka cuma sekedar ya, sah ketok begitu atau sering ditambahkan menetapkan tetapi tidak mengurangi. Kita tidak boleh mengubah apa yang sudah dikampanyekan oleh calon Presiden itu dan akhirnya dia mendapat dukungan kalau kita ubah *kan* namanya tidak betul. Jadi, tetap menetapkan tetapi dengan Tap yang menetapkan dan mengesahkan itu tetap ada kewenangan di MPR. Jadi umpamanya sekedar begitu. Jadi, alternatif dua itu kami yang alternatif yang dua, Ayat (2) itu alternatif dua.

Kemudian Ayat (3), kami berpendirian tentu saja MPR memilih dulu dua paket terbesar. Jadi itu kami setuju dengan paket satu. Ayat (3) alternatif dua.

Kemudian untuk *impeachment*. Sementara kami menganggap MPR itu adalah *the wise man* itu. Mungkin dia akan menyerahkan sebagian kewenangannya kepada Mahkamah Konstitusi tapi kami belum tahu kewenangan model apa yang akan diberikan. Jadi *save is save* kami berpendirian *impeachment* tetap diadakan.

Ayat (4). Kita setuju dengan alternatif satu, yang empat itu. Jadi tidak/belum oleh Mahkamah Konstitusi, tetap oleh MPR. Karena kami juga belum tahu Mahkamah Konstitusi itu apa akan ada atau bagaimana bentuknya, kita masih belum.

Kemudian Ayat (5). Kami setuju dengan alternatif satu. Jadi untuk *history*, untuk rakyat Indonesia, kita perlu ada semacam laporan akhirlah. Apa dia nanti dipilih lagi atau tidak dipilih lagi, tapi dia menyatakan di depan MPR. Itu jadi MPR masih punya tugas menilai tanggungjawab Presiden pada akhir masa jabatannya, masih.

Yang enam, Ayat (6). Kami setuju bahwa MPR ini dapat membentuk BP dan kalau fraksi kami berpendirian bahwa MPR ini sebaiknya lembaga yang kuat. Jadi lembaga yang permanen.[563]

Berikutnya, Rully Chairul Azwar dari F-PG yang menyampaikan pandangan bahwa sebagai konsekuensi pemilihan Presiden langsung oleh rakyat, MPR tidak perlu menetapkan GBHN dan tidak diperlukan pertanggungjawaban. Berikut ini pandangannya.

[563] *Ibid*., hlm. 238-239.

> ...Mungkin sebelum sampai pada masalah khususnya kewenangan MPR dalam hal apakah sampai pada batas melantik saja atau menetapkan dan melantik atau memilih, menetapkan dan melantik, saya akan *review* sedikit masalah-masalah yang kemarin sudah disampaikan Bung Theo mengenai kewenangan MPR yang lain. Ini konsekuensi daripada tentunya masalah pemilihan Presiden ini. Jadi kalau kita sudah punya keinginan untuk memilih Presiden langsung, tentu GBHN tidak perlu lagi nanti. Itu satu sikap.
>
> Kedua, adalah pertanggungjawaban Presiden juga tidak perlu lagi. Karena Presiden nanti akan tidak dipilih oleh rakyat setelah dia Pemilu yang akan datang, kalau memang tidak diterima oleh rakyat.[564]

Untuk *impeachment*, Rully Chairul Azwar dari F-PG menyerahkan keputusan pada Mahkamah Konstitusi (MK), baru kemudian mengambil keputusan apakah memberhentikan Presiden atau tidak.

> Masalah pemberhentian. Itu saya pikir memang kita sebenarnya sependapat bahwa Majelis-lah yang mempunyai kewenangan untuk pemberhentian. Pada saat alternatif ini dibuat, ada Mahkamah Konstitusi. Mungkin kita belum terlalu dalam membahas sejauh mana syarat-syarat, kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menetapkan, apakah itu final atau tidak. Bagaimana bentuk pengadilannya. Secara hukum itu bagaimana. Tapi memang pada intinya keputusan harus nanti akhirnya di MPR.
>
> Jadi sikap Fraksi Partai Golkar sebetulnya memang masih di keputusan terakhir di MPR. Walaupun sebetulnya beda-beda tipis dari alternatif yang satu lagi membutuhkan adanya Mahkamah Konstitusi. Di mana Mahkamah itu sendiri apakah final kalau dia memutuskan satu pengadilan mengenai pelanggaran oleh Presiden, lalu pelanggaran itu dinilai oleh Mahkamah Konstitusi sebagai pelanggaran dan diputuskan sebagai keputusan. Lalu MPR nanti hanya menetapkan apa yang diputuskan, atau apa MPR boleh menganulir apa yang diputuskan itu, perlu *clear* dulu...[565]

Tentang keterlibatan MPR dalam pemilihan Presiden,

[564] *Ibid*., hlm. 239.

[565] *Ibid*., hlm. 239-240.

Rully Chairul Azwar dari F-PG menyampaikan pendapat bahwa MPR hanya menominasikan dua besar paket calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden apabila tidak ada pasangan yang memperoleh 50% suara. Berikut ini pendapat tersebut.

> Ya kami sikapnya begitu Pak. Jadi Pak Luthfi tahu sikap kami tidak setuju. Pemilihannya itu kenapa kita pilih oleh rakyat? Karena kita menganggap dengan pertimbangan biaya, waktu, proses, MPR boleh menominasi kandidat, tetapi pilihannya lepaskan kepada rakyat. Dua paket terbesar hasil pilihan Majelis itu kata akhir tetap di rakyat.
>
> Ini kita menganggap pilihan oleh rakyatnya yang di sinilah yang kita anggap secara langsungnya. Jadi bisa saja fraksi lain menganggap bahwa setelah dipilih oleh rakyat nominasinya, MPR memutuskan dari apa yang.... Tetapi tetap kata akhirnya menurut hemat kami kata akhirnya ada di Majelis. Tidak di rakyat. Walaupun rakyat sudah ikut dalam nominasi.
>
> Kalau kami, rakyat ikut di pemilihannya, bukan di nominasinya. Sehingga kita hitunglah mana yang kira-kira lebih demokratis atau tidak demokratis. Dipilih langsung atau tidak langsung. Tetapi ini pertimbangannya. Memang kami melihat ada satu solusi. Sebetulnya Tim Ahli usulkan tadi, nominasinya oleh Pemilu. Ini belum menjadi sikap kami, cuma baru pertimbangan. Nominasinya oleh pemilu, dua besar, kalau tidak 50% tetapi pemilihan ini juga harus oleh rakyat. Dilempar lagi dari dua besar itu rakyatlah yang memilih. Itu jalan keluarnya, kita tidak perlu tiga *round* ya. Kalau yang betul-betul langsung pemilihan Presiden dua *round* sendiri, pemilihan legislatif satu *round*, jadi tiga kali pemilihan untuk rakyat. Bosan itu. Tetapi kalau dengan sistem ini mungkin hanya dua kali, pemilihan legislatif dan pemilihan Presiden.
>
> Jadi di tahapan inilah kita harus menganalisis. Nominasinya bagaimana? Pemilihannya bagaimana? Tetap semuanya sama nanti. Penetapan, pelantikan oleh majelis karena kita semua sama masih membutuhkan Majelis. Apakah itu *permanent body* atau itu *non permanent body* sama saja. Jadi sikap Fraksi Partai Golkar, kenapa kita menganggap bahwa nominasi boleh kita pinjamlah perwakilan Majelis ini untuk menominir. Karena kita tahu ada pertimbangan aspek

biaya, pertimbangan aspek persiapan dan lain-lain untuk menghemat seperti itu. Tetapi se-*minimize* mungkin tetap secara langsungnya ada di rakyat pada kata akhirnya.

Saya pikir ini apa yang dapat kami sampaikan. Mungkin sama-sama kita nanti bisa melihat sejauh mana perubahan sikap pun masih diperbolehkan untuk kata akhir. Saya menawarkan mungkin, supaya kita juga melihat bahwa tidak..., ini yang penting saya pikir yang ditunggu oleh rakyat yang ini, masalah ini yang ditunggu oleh rakyat. Jadi kita jangan terpaku, sehingga Sidang Tahunan ini kita tetap saja tidak menghasilkan apa-apa dalam klausul ini, yaitu dalam pasal ini.[566]

Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP mengemukakan pandangan mengenai pemilihan Presiden secara langsung, MPR berwenang menetapkan dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Sebaliknya, MPR tidak lagi berwenang membuat GBHN sebagai konsekuensinya. Adapun pengaturan BP lebih baik di dalam tata tertib MPR. Berikut ini pandangannya.

Fraksi Partai Persatuan Pembangunan dalam melihat pembahasan kita mengenai tugas, wewenang maupun hak MPR ini memang tidak bisa dilepaskan dia berdiri sendiri. Sebab tetap terkait dengan pembahasan kita yang lalu yang berkaitan dengan prinsip perwakilan yang hendak kita anut, bikameral atau unikameral sehingga dia akan berujung kepada MPR itu masih seperti sekarang, sebagai lembaga tertinggi negara atau sebuah forum bersama daripada DPR dan DPD. Demikian juga kaitannya dengan pemilihan Presiden langsung.

Dalam kaitan Pasal 3, Fraksi PPP memilih altenatif kedua. Jika Presiden dipilih secara langsung, jadi tetap mengkaitkan tugas dan kewenangan dan hak MPR ini dengan asumsi jika Presiden dipilih langsung. Fraksi PPP menganggap tidak usah berpolemik soal bagaimana cara pemilihan Presiden secara langsung. Biarlah itu hal-hal yang lebih teknis kita limpahkan nanti kepada perundang-undangan yang lebih rendah, Undang-undang organik. Sebab kalau hanya MPR saja, itu MPR bukan segala-galanya. Sebagaimana kami katakan tadi dalam politik kontemporer sekarang ini ternyata MPR membentuk Badan Pekerja. Badan

[566] *Ibid*., hlm. 241-242.

Pekerja bekerja, itu di masyarakat menjadi permasalahan. Bahkan ketika kita sidang MPR, masyarakat mau kongres rakyat, ketika kita sidang istimewa MPR ada kelompok masyarakat yang membuat Sidang MPRS. Artinya ini politik kontemporer kita seperti itu sekarang ini.

Oleh karena itu, di dalam pemilihan Presiden langsung ini, menurut hemat kami di dalam Undang-Undang Dasar ini jangan terlalu kita masuk kepada hal-hal yang mendetail. Sebab pasti akan ada perbedaan. Kami tidak menanggapi. Sekedar contoh saja misalnya, kalau melalui MPR, MPR menentukan dua paket diserahkan kepada rakyat untuk dipilih, paket satu, paket kedua. Rakyat memilih paket kedua, kan bisa orang menginterpretasi bahwa rakyat tidak lagi percaya kepada MPR. MPR menawarkan paket satu, Ali Hardi dengan Pak Pataniari, mereka memilih Pak Jakob Tobing dengan Ali Masykur, *gitu* Pak. Artinya rakyat tidak lagi percaya dengan MPR secara utuh ya. Padahal MPR percaya saya *kan*, *gitu* ?

Jadi demikian juga sebaliknya. Apabila nanti pemilihan langsung dulu oleh rakyat, lalu kemudian kita saring di MPR, sama saja. Sebaliknya bisa-bisa putusan MPR bertentangan dengan rakyatnya. Itu *kan* menimbulkan masalah juga. Apalagi kalau seperti kata Bung Rully tadi pemilihan langsung itu berulang-ulang dan memang kita kalau masuk ke sana baik *popular* maupun *electoral college* itu...

Jadi untuk menghilangkan polemik seperti itu, baiknya kita dalam konstitusi ini, dalam Undang-Undang Dasar pada prinsipnya dulu. Nanti elaborasinya dalam undang-undang kita kaji lebih. Memang timbul *problem* bahwa apa yang kita lakukan belum bisa dilaksanakan. Ya memang prosesnya Undang-Undang Dasar, baru Undang-undang, baru peraturan perundangan di bawahnya. Memang begitu aturannya. Tidak kita putuskan sekarang mengubah Undang-Undang Dasar, besok dilaksanakan.

Maka kami memilih tugas, wewenang dan hak MPR itu dalam kaitan dengan Presiden dipilih langsung yaitu alternatif dua, lalu alternatif dua butir satu. Tetapi ketika memasuki ayat berikutnya atau alternatif berikutnya yang menyangkut penetapan garis besar daripada haluan negara,

> maka Fraksi PPP atau setidaknya kami dengan adanya pemilihan Presiden langsung maka tidak dibutuhkan lagi MPR membuat garis-garis besar daripada haluan negara. Karena Presiden langsung dinilai oleh rakyat ketika dia menyampaikan program-programnya. Nanti kemudian, kita pada akhir masa jabatannya dia dipilih rakyat atau tidak tergantung kinerjanya. Sehingga kami pada saat itu lalu memilih tidak perlu menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.
>
> Selanjutnya pada alternatif berikutnya yang ketiga, yaitu MPR menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih, kami memilih itu dari dua altenatif yang ada...[567]

Soewarno dari F-PDIP memberikan tanggapan mengenai model pemilihan langsung dengan calon dari MPR. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Dan mungkin juga karena tadi teman-teman mengajukan alasan sistem pemilihannya agak sedikit terbalik yang Pak Rully tawarkan, yang kemarin juga ditawarkan oleh Pak Fuad Bawazier, tadi di TV juga saya lihat pagi-pagi. Yaitu bahwa pertama-tama MPR itu akan memilih dua pasang calon. Ditegaskan Pak Rully bahwa itu bukan MPR lama tapi itu MPR hasil Pemilu. *Nah*, apakah ini dalam situasi yang juga belum begitu bersih dalam kehidupan berpolitik kita ini, kita kan harus *menjagani* yang jelek juga bukan hanya yang baik. Kalau MPR itu misalnya 700 orang, lantas ada seorang pengusaha besar katakanlah asing atau siapa namanya, ada dua pengusaha besar yang bisa mengorbankan satu trilyun untuk membeli separuh lebih sepuluh saya kira begitu. Jangan satu berbahaya. Katakanlah kalau itu 700 ya 360 kalau itu dua milyar kan hanya 700 milyar. Saya khawatir pada waktu ditawari satu juta mungkin *ndak noleh*. Sepuluh juta masih diam. Seratus juta mungkin mulai *sengo*, dan setelah dua milyar diam-diam berkhianat. Kalau sampai terjadi semacam itu, dua pasang Presiden yang dipilih oleh MPR tahap satu itu apakah kita tidak menyaksikan dua piring nasi yang sama-sama busuk kepada rakyat. Dia tidak bisa lagi memilih. Ini salah satu hal yang mempengaruhi pikiran kami mengapa hal semacam itu justru bisa tidak sesuai dengan aspirasi rakyat.

[567] *Ibid*., hlm. 243-244.

Ini sebabnya maka kami justru memilih sebaliknya. Yaitu rakyat dululah yang berperan. Rakyatlah yang terutama berperan, karena kedaulatan memang di tangan rakyat. Kemarin sudah kami sebutkan, kami ulang singkat. Bahwa dari kami semula tingkat awalnya itu, menjelang pemilu partai-partai politik atau gabungan partai politik jadi bukan versi satu partai politik, mengajukan pasangan calon. Ini salah satu alternatif. Atau saya balik penjelasan saya karena usul PDI dulu, pada tahun 2000 pada waktu itu usul kami pertama adalah partai-partai politik mengajukan calon Presiden saja. Lantas setelah terpilih calon Presiden saja, nomor satu, nomor dua dibawa ke MPR. Waktu di MPR inilah sang calon Presiden mencari pasangan calon wakil Presiden. Di mana dimungkinkan adanya semacam pendekatan satu sama lain dan sekaligus memberi peran kepada MPR di mana ada utusan daerah yang tadi belum berperan untuk ikut berperan menentukan. Semulakan semacam itu usul kami.

Tapi kemudian, setelah dibicarakan bersama berkembang menjadi tingkat awal, menjelang pemilu, partai politik atau pasangan partai politik boleh mengajukan sepasang calon Presiden. Idenya adalah proses ini akan mendorong penyempurnaan sistem kepartaian kita, sistem politik kita lebih sederhana. Yaitu proses alamiah proses wajar partai akan menjadi jumlahnya lebih kecil. Karena nanti yang tidak mendapat dukungan *kan* akan tersisih. Sehingga mungkin dua tiga kali pemilu partai itu mungkin dua atau tiga karena terjadi proses semacam fusi atau penggabungan. *Nah*, pasangan yang dikampanyekan inilah ditawarkan pada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi untuk memilih bebas pasangan mana silakan.

Kalau dari proses itu sudah terpilih satu pasangan yang mendapat dukungan 50% lebih terserah kalau bisa lebih berapa nanti supaya lebih *afdol*, maka peranan MPR tinggal menetapkan dan melantik. Karena apabila pemilu sudah menetapkan sudah ada yang ditetapkan mendapatkan dukungan lebih dari 50 % dan MPR masih *ngutik-ngutik*, nanti justru di situlah akan timbul reaksi karena dianggap tidak mewakili aspirasi rakyat. Dan itu apabila terjadi lebih dari 50 % lebih itu MPR tinggal menetapkan dan melantik. Sedang apabila tidak ada yang mencapai lebih

dari 50 %, dua pasang yang mendapat suara terbanyak satu dan dua diserahkan kepada MPR untuk memproses dan mengolahnya.[568]

Selanjutnya, Soewarno dari F-PDIP menjelaskan usulan fraksinya tentang tugas dan wewenang MPR sebagai berikut.

...Sehubungan dengan itulah maka punya konsekuensi pada pemilihan pada Pasal 3 yaitu tentang tugas, wewenang dan hak MPR...

Point satu tetap. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dari Pasal 3 itu. Kedua, menetapkan haluan negara dalam garis-garis besar. Kami ingin menegaskan dalam hal ini yang dimaksudkan ya GBHN besar itu. Kita tidak usah memberi ruang yang terlalu luas sehingga kemudian MPR bisa mengobok-obok segala macam untuk diputuskannya akhirnya menjadi kurang berwibawa. Tidak usah terlalu banyak. Yang kita putuskan itulah peran MPR. Tidak usah terlalu banyak. Jadi satu saja tafsirnya. Bukannya seperti sekarang ini ada GBHN huruf besar yang katanya itu haluan negara dan ada GBHN dalam garis besar berupa Tap-Tap MPR ini kita hindari. Kita seragamkan saja.

Sedang *point* tiga dari Pasal 3 akibatnya ada dua alternatif. Apabila proses pemilihan Presiden kita sudah menghasilkan 50 % lebih, maka MPR hanya menetapkan dan melantik. Sedang apabila tidak ada yang mencapai 50% MPR memilih menetapkan dan melantik Presiden itu.

Sedang untuk Pasal 4-nya yaitu dalam hal memberhentikan Presiden dan sebagainya itu. Tapi kami cenderung alternatif dua, yaitu adanya peranan Mahkamah Konstitusi...

Sedang untuk Ayat (5), yaitu penilai pertanggungjawaban Presiden pada akhir masa jabatannya, kami tetap punya pikiran bahwa apakah memang perlu gunanya apa, apakah itu semacam pidato perpisahan atau *farewell speech* begitu. Ataukah sebenarnya punya akibat-akibat politik. Kalau itu sudah kita cantumkan, sebab jelas dalam Pasal 4.

Kemudian Pasal 6, saya rasa kami tetap mendukung bahwa dia punya kewenangan. Karena di situ dicantumkan kewenangan tugas dan sebagainya. Kita cantumkan berhak untuk membentuk Badan Pekerja.[569]

[568] *Ibid*., hlm. 247-248.

[569] *Ibid*., hlm. 248-249.

Berikutnya Ali Masykur Musa dari F-KB menyampaikan pandangan mengenai peran MPR dalam pemilihan Presiden, wewenang MPR, keberadaan Utusan Golongan, keberadaan GBHN serta keberadaan BP MPR. Selengkapnya pandangan tersebut sebagai berikut.

> ...ketika kita harus mengambil sebuah model pemilihan Presiden dan kaitannya dengan Majelis maka prinsip, tadi Pak Warno sudah menyampaikan ada beberapa prinsip, dan dalam pandangan saya yang pertama *representativeness*-nya harus jelas. Apakah seorang Presiden bisa diwakili dalam memilihnya itu oleh Majelis. Di sini bisa diperdebatkan apakah Majelis itu sudah mewakili betul-betul rakyat. Kalau memang betul-betul mewakili maka *the wise man* itu tentu ada. Tetapi kalau proses pemilihan anggota MPR sendiri yang sampai sekarang juga masih dipertanyakan terhadap legitimasi dan aspek keterwakilannya maka ukuran *the wise man* itu juga menjadi *nisbi* Pak. Pak Luthfi dan Pak Dijarto ini. Biasanya memanggil itu.
>
> Karena itu, seyogyanya kita tidak selalu mengklaim dan membuat sebuah kesimpulan, MPR itu pasti *the wise man*, tentu tidak. Karena harus dilihat dari proses cara memilihnya dan sebagainya. Dalam konteks *representativeness* seperti itulah maka dalam pandangan PKB seyogyanya Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat tanpa harus ada restriksi, pembatasan. Tanpa harus ada, biar tidak terjadi distorsi atau deviasi terhadap apa yang menjadi kepentingan masyarakat. *Nah*, ini prinsip yang pertama.
>
> Yang kedua, adalah prinsip *accountability*-nya. Jadi, baik itu MPR bagaimana? Presidennya bagaimana? Dengan demikian itu semua harus dijawab.
>
> Yang ketiga, dalam prinsip dua lembaga tadi Majelis dan Presiden maka harus menjawab sebuah prinsip hubungan timbal baliknya, resiprokalitasnya itu bagaimana. Dengan cara seperti inilah maka kita akan bicara terhadap format pemilihan Presiden dan MPR ke depan.
>
> Kalau MPR itu misalkan gabungan dari atau *joint session* antara DPR dan DPD maka pertanyaannya ada dua. Yang pertama, apakah permanen? Satu. Dan yang kedua, di mana letak TNI dan letak komponen masyarakatnya *under respresented* di dalam sebuah sistem ketatanegaraan.

Dalam pandangan saya dan PKB di dalam diskusinya, meskipun Majelis itu nantinya *joint session* bukan berarti mengalibikan dan menganulir keberadaan unsur-unsur heterogenitas bangsa.

Keterwakilan yang tidak melalui pemilihan langsung, apakah itu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, itu bisa juga keterwakilannya itu ada. Fungsinya adalah membahas hal-hal yang bersifat garis besar haluan negara bukan dalam arti GBHN yang sementara ini. Jadi, haluan-haluan itu bisa diputuskan dengan forum yang kita sebut *joint session*, tapi masih mewakili terhadap heterogenitas bangsa itu. Tapi bukan *permanent body* seperti ini. Karena nanti pandangan PKB tidak dipilih oleh MPR tapi oleh rakyat. Karena itu Majelis-nya setuju tadi Pak Soewarno dengan pemilihan Presiden langsung mengubah paradigma Majelis itu sendiri. Itu otomatis. Karena otomatis mengubah maka dia tidak boleh lagi menjadi *permanent body*. Tetapi merumuskan hal-hal yang bersifat makro, yang mengikat pada seluruh bangsa, tentu masih boleh. Kira-kira jalan tengahnya dalam pandangan saya seperti itu.

Cuma berapa anggota TNI/Polri yang *non permanent body* itu masuk, berapa heterogenitas bangsa yang *under represented* di dalam keterwakilan pemilu itu berapa jumlahnya. Apakah seperti sekarang? Seluruh organisasi-organisasi itu masuk. Ya itu urusan nanti di Tap atau di undang-undang yang mengatur terhadap keterwakilan Majelis *non permanent body* selain DPR dan DPD. Ini yang kaitannya dengan Majelis yang akan datang. Karena itu berkaitan dengan siapa yang berhak untuk memilih Presiden, PKB berpendapat baik di dalam nominasi maupun di dalam kata akhir pemilihannya tetap dilakukan oleh rakyat. Karena saya katakan di dalam demokrasi itu tidak boleh ada restriksi, tidak boleh pembatasan, apalagi melakukan distorsi-distorsi.

Karena apa? Seperti yang dikatakan oleh Pak Ali Hardi tadi, misalkan di dalam pemilihan umum nominasinya A yang tertinggi, tetapi di MPR di ranking sedemikian dia menjadi nomor dua. Ini menjadi permasalahan. Begitu juga sebaliknya, kalau Majelis meranking A-B menjadi pasangan, C-D menjadi pasangan lain di dalam *performance* pemilihan di dalam pemilihan umum, mungkin yang A-B itu yang tertinggi. Tetapi begitu disahkan oleh Majelis bisa saja yang

dua itu ketika di pemilu, kecil, menjadi dipilih lagi. Ini yang saya katakan akuntabilitas dan *representativeness* itu bisa dipertanyakan. Karena itu Fraksi Kebangkitan Bangsa berpendapat, di dalam pemilihan umum tahap awal, itu tiga hal dipilih langsung.

Jadi, memilih Dewan Perwakilan Rakyat, memilih Dewan Perwakilan Daerah, langsung memilih Presiden. Apabila setengah plus satu di dalam putaran awal, Majelis tinggal mengesahkan.

Apabila tidak, maka dua yang pertama itu di putaran kedua dipilih lagi oleh rakyat. Dengan demikian ini tidak ada distorsi, tidak ada maaf permainan lagi di Majelis. Karena berkaitan dengan pola pemilihannya yang belum tentu bisa melahirkan *the wise man* itu. Jadi, kembalikan lagi rakyat.

...

Berkaitan dengan elaborasi dari prinsip-prinsip yang saya sampaikan tadi maka kaitannya *non permanent body* sudah ada. Meskipun ada peluang, ya maaf bukan harus ya. Ada, peluang *under represented* itu masuk. Baik Utusan Golongan maupun TNI yang pokoknya itu masuk. Tetapi bukan berarti dia keterwakilannya seperti yang sekarang. Ada gradasinya berkurang karena bagaimanapun dua kawan kita itu *kan* bagian dari komponen bangsa. Yang ketika merumuskan garis besar dan prinsip-prinsip bernegara masih diperlukan. Ya, kaitannya itu yang pertama, berkaitan dengan tugas dan wewenangnya. Pertama, mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar menurut saya, tentu.

Kemudian yang kedua, merumuskan haluan negara dalam konteks itu masih perlu Pak, saya. Tetapi bukan berarti haluan negara yang GBHN itu. GBHN itu sudah disampaikan oleh Presiden dan Wakil Presidennya ketika pemilu. Tetapi kaitannya dengan prinsip-prinsip bernegara maka ini sangat... Kalau memang format prinsip negara seperti itu, diperlukan.

Ketiga, menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden. Kalau boleh saya mengusulkan jangan melantiklah. Karena MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi. Tetapi hanya sebagai *joint session* yang mengesahkan. Karena

memang faktanya seperti itu. Hanya proses administratif kenegaraan saja. Kalau melantik itu kayak-nya atas bawah. Sumpah kaitannya mungkin dengan Mahkamah Agung atau siapa, itu kan biasanya seperti itu.

Kaitannya dengan *impeachment*, saya setuju pada alternatif dua. Itu masih harus ada peluang untuk di-impeach. Kalau memang tidak *capable* dengan kualifikasi yang masih perlu kita diskusikan secara khusus tetapi melalui Mahkamah Kontitusi. Itu, dan kaitannya dengan menilai pertanggungjawaban Presiden, saya pikir tidak perlu lagi. Itu biarkan nanti di dalam Pemilihan Umum dan pemilihan Presiden berikutnya. Kalau memang baik, ya dipilih. Kalau tidak, ya tentu tidak.

Yang ketiga, Badan Pekerja. Saya pikir sekali lagi saya ingin menyetujui dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan. Memang sama-sama Ali sering ketemu. Jadi saya pikir, tidak perlulah. Itu, cukup di Tata Tertib atau hal yang mengikat. Karena itu memang fungsi internal bukan Badan Pekerja dalam arti institusional.[570]

Happy Bone Zulkarnain dari F-PG menyampaikan tanggapan terhadap keterwakilan MPR yang menurtnya harus dan dari dan oleh rakyat. Berikut ini tanggapan tersebut.

Saya berpikir, kalau kita berbicara kita tentu bersistem inputnya, ini jelas rakyat tadi disampaikan. Prosesnya konversinya dalam bahasa sistem itu dilakukan oleh MPR. Jadi, saya barangkali tidak sependapat dengan Saudara Ali Masykur yang mengatakan sejauh mana *acceptability* dari MPR. Apakah MPR ini bisa bersenyawa dengan apa yang disampaikan oleh rakyat? Menurut pandangan saya, kalau misalnya pemilihan dilakukan memang seperti yang kita lakukan dengan kualitas yang bagus. Dan kita bisa memilih Majelis yang berbobot, dalam pandangan saya *representasi* dari rakyat itu adalah MPR. Supremasi kita itu adalah supremasi konstitusi. Rakyat dan konstitusi itu adalah refleksi dari rakyat. Secara kelembagaan, secara institusional, itulah yang dinamakan Majelis. Jadi, saya berpikir bahwa kalau misalnya masalah *acceptability* dari MPR itu dipersoalkan, agak janggal. Karena seperti yang kita sepakati sama-sama MPR itu adalah gabungan dari DPR dan DPD. Kita sepakati itu sama-sama.

[570] *Ibid*., hlm. 250-253.

...

Jadi kalau dalam pandangan saya, sebetulnya dari segi aspek *acceptability* di dalam proses berdemokrasi, dua-duanya sebetulnya dipilih oleh rakyat. Jadi MPR sebetulnya adalah merupakan refleksi dari ruh rakyat itu sendiri.

...

Di samping itu juga saya yakin sekali tidak akan terjadi diktaktor baru dalam pemilihan Presiden secara langsung. Karena kita, MPR itu, tadi kita sepakati sama-sama dia punya otoritas untuk melakukan *impeach*, kalau misalnya Presiden itu dianggap melanggar. Itu semuanya diatur oleh undang-undang.

Oleh karena itu saya berpikiran dari apa yang disampaikan ini dengan rasa gembira, saya beranggapan bahwa kelihatannya hanya sedikit irisan-irisan kecil saja mungkin harus kita sepakati sama-sama. Perbedaannya sekarang ini adalah berakhirnya keputusan itu kepada rakyat atau kepada MPR. Ada di tangan rakyat atau di tangan MPR. Kami dari partai Golkar beranggapan bahwa harus dari rakyat atau harus oleh rakyat.[571]

Ahmad Zacky Siradj dari F-UG menyampaikan pandangan tentang dua tahap pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang mengikutsertakan peran MPR. Pandangan tersebut sebagai berikut.

...Bagi Fraksi Utusan Golongan, saya kira memang masih tetap di dalam pendiriannya untuk bagaimana agar ada dua tahapan yang baik dari melalui pemilu lewat pemilihan langsung maupun MPR. Namun demikian, tidak menutup kemungkinan kalau ini berkembang ke arah memperluas partisipasi rakyat yang secara demokratis dengan pertimbangan-pertimbangan tentu saja, seberapa jauh kita juga memikirkan demokratis dan *legitimate* dan kedaulatan rakyat itu sebagai sesuatu variabel yang perlu diperhitungkan.[572]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi menyampaikan pandangan mengenai peran MPR dalam pemilihan Presiden seperti berikut.

[571] *Ibid*., hlm. 254-255.

[572] *Ibid*., hlm. 258.

> *Nah*, kalau misalnya katakanlah tadi ada konsep dari sebagian kita yang menghendaki nanti pemilihan akhir itu katakanlah lima puluh persen kurang dan ditentukan oleh MPR, maka tentu ini persoalan juga. Tetapi kalau memang di MPR dulu kita melakukan seleksi dan tangan akhir menentukan siapa itu ada di tangan rakyat. Ini substansi juga sebagai alasan dari kami. Sebab kalau MPR juga yang menentukan akhirnya, maka tentu ini juga tidak ada perbedaan dengan masa-masa yang lalu. Meskipun sudah ada sedikit perbedaan tetapi ternyata masih didominasi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, ini tentang masalah pemilihan Presiden secara langsung. Jadi altenatif dua jika Presiden dipilih langsung.[573]

Tentang kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi dan kaitannya dengan kedaulatan rakyat, Patrialis mengemukakan pendapat sebagai berikut.

> Kemudian selanjutnya pembahasan tentang masalah materi di dalam alternatif ini. Tentu ini juga jelas ada kaitannya dengan pembahasan dan merupakan konsekuensi logis dari pembahasan Pasal 2 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang di dalam konsep kita ini sesungguhnya Panitia Ad Hoc I dari awal telah menyepakati bahwa MPR ini terdiri dari DPR, DPD dan Utusan Masyarakat tertentu yang karena memang melaksanakan tugas dan fungsi tidak menggunakan hak untuk memilih.
>
> Kami memang setuju dengan konsep MPR seperti itu. Oleh karena itu kami memang berharap bahwa MPR ini adalah sebagai lembaga yang permanen. Ada pemikiran yang muncul sekarang di dalam masyarakat adalah tentang kalau MPR ini sebagai lembaga permanen maka bagaimana halnya dengan kedaulatan rakyat? Ini ada yang mempersoalkan juga sebagian di masyarakat. Bagi kami apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat itu sebagai suatu lembaga yang permanen bukan berarti kedaulatan rakyat dirampas oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Karena kedaulatan rakyat sesungguhnya yang kita laksanakan sekarang ini atau sesuai dengan konsep kami itu ada masih sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya alinea keempat yang menyatakan bahwa:

[573] *Ibid*., hlm. 259.

"kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan".

Oleh karena itu, kalau MPR sebagai lembaga permanen maka sesuai dengan substansi alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu sudah *tune in*. Jadi sudah cocok sebetulnya. Memang ada alasan juga dari masyarakat sekarang ini yang berkembang bahwa kedaulatan di tangan rakyat ini di mana sudah menginginkan mengurangi posisi-posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat di dalam melaksanakan tugasnya. Kami berpikir bahwa sebetulnya alasan yang seperti itu kurang tepat. Kenapa? Kalau kita bicara tentang masalah kedaulatan rakyat, ketika rakyat melakukan pemilihan secara langsung terhadap Presiden maupun Wakil Presiden.

Kemudian ketika rakyat melakukan pemilihan terhadap wakil-wakil rakyat itu sendiri baik itu DPR maupun juga DPD, maka berarti rakyat itu memang sudah berdaulat. Tetapi memang harus diserahkan kepada perwakilan. Sebab kalau kedaulatan rakyat ini diterjemahkan haruslah rakyat langsung melaksanakan segala sesuatu maka tentunya keberadaan Presiden pun juga tidak diperlukan. Sedangkan Presiden itu juga *automatically* adalah merupakan wakil rakyat juga tetapi kapasitasnya adalah untuk melaksanakan pemerintahan.

Oleh karena itu, kedaulatan di tangan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atau yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, kemudian dilakukan juga oleh Presiden, kami kira itu juga sudah merupakan satu perwujudan nyata terhadap kedaulatan rakyat. Memang sekarang ini kadang-kadang kita menjadi bingung sedikit-dikit adalah kedaulatan rakyat. Tetapi begitu kita melakukan suatu, ini menunjuk *real*-nya bagaimana, itu penuh dengan kebingungan sekarang ini. Kedaulatan rakyat, rakyat yang mana? *Kan* begitu.

Oleh karena itu sesuai dengan konsep di atas maka tugas dan wewenang dan hak MPR ini, memang kami memilih pada alternatif dua, Pasal 1. Salah satu tugasnya adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Kenapa masih bertugas atau mempunyai wewenang untuk mengubah Undang-Undang Dasar Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kita mengetahui bahwa dan kami masih berpikir, ini jadi tergantung istilah, jadi tidak menjadi persoalan betul bahwa memang Majelis Permusyawaratan Rakyat itu,

kami masih menganggap sebagai lembaga tertinggi karena dia merupakan katakanlah tadi *joint session* bahkan di dalam Pasal 2, juga utusan masyarakat tertentu yang tidak menggunakan hak pilih. Berarti semua komponen bangsa sebetulnya sudah masuk dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kalau dia bukan sebagai lembaga tertinggi, maka tentu kewenangan dia untuk mengubah Undang-Undang Dasar tentu tidak bisa.

Jadi MPR, kami menganggap, masih sebagai lembaga tertinggi negara dan jelas dia merupakan pencerminan gabungan dari wakil-wakil rakyat dan wakil-wakil rakyat itu mayoritas dipilih melalui Pemilihan Umum. Oleh karena itu, maka mereka-mereka itu yang duduk dalam MPR ini secara *de facto* maupun *de jure* tentunya adalah merupakan pilihan-pilihan rakyat dan representasi dia adalah juga merupakan wakil-wakil rakyat.

Oleh karena itu rekrutmen terhadap wakil-wakil rakyat yang ada di MPR itu tidak ada masalah lagi. Sekarang ini *kan* juga muncul kepermukaan bahwa kedaulatan itu tidak dilakukan oleh MPR, maka nanti akan timbul persoalan baru bagi kita. Katakanlah kita memakai nama istilah lembaga lain, maka akan timbul persoalannya adalah bagaimana pola rekrutmennya. Kemudian apa kualifikasi mereka bisa mengambil alih melakukan Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar ini. Itu akan timbul persoalan, seperti sekarang saja kita saksikan bersama. Keberadaan Tim Ahli pun juga masih dipersoalkan oleh sekelompok orang, yang masih dianggap tidak mempunyai kualifikasi. Apalagi ada lembaga lain. Dan itu akan terjadi satu diskusi yang sangat panjang bahkan tentu perebutan-perebutan pada posisi-posisi itu. Tapi kalau memang hak dan wewenang untuk melakukan perubahan itu memang sudah ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat, kedudukan dan posisi mereka keberadaannya di MPR sudah melalui suatu proses yang sangat jelas. Oleh karena itu tidak perlu kita mengkhawatirkan.[574]

Mengenai wewenang MPR, Patrialis mengemukakan masih perlunya wewenang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dan menilai pertanggungjawaban Presiden.

[574] *Ibid*., hlm. 259-260.

Yang kedua, di dalam masalah menetapkan dan mengesahkan haluan negara dalam garis-garis besar. Kami berpikir bahwa meskipun nanti pada saatnya kita melakukan pemilihan Presiden secara langsung, bukan berarti pelaksanaan pemerintahan dapat dilaksanakan sepenuhnya dengan kekuasaan oleh Presiden. Sebab kalau semua kekuasaan termasuk menetapkan haluan-haluan negara dalam garis-garis besar diserahkan kepada Presiden maka tidak tertutup kemungkinan akan menjadikan satu pemerintahan yang diktator. Kemudian keberadaan anggota-anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat juga tidak diperlukan.

Apabila MPR tidak terlibat di dalam menentukan haluan negara dalam garis-garis besar yang dikatakan oleh Saudara Ali Masykur tadi, maka tegas kami katakan tidak tertutup kemungkinan memang Presiden akan diktator dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Bahkan bisa saja melaksanakan pemerintahan itu untuk kepentingan-kepentingan kelompok tertentu. Apalagi dia memiliki satu kenyataan mayoritas mutlak di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sehingga tentu tidak akan bisa melakukan kontrol secara efektif.

Tentu kita tidak ingin mengulangi kembali kesalahan-kesalahan yang sudah terjadi pada masa lalu. Memang kita sadari betul bahwa ketika berkampanye memang satu paket Presiden dan Wakil Presiden itu telah menyampaikan program-program mereka di dalam melaksanakan pemerintahan. Akan tetapi program-program itu tentu tidak hanya cukup sebegitu saja, apalagi itu sifatnya sementara ketika mereka melakukan kampanye dan itu belum tuntas.

Nah, kami berpikir kenapa kita masih menetapkan haluan negara dalam garis-garis besar pada saatnya nanti program yang ada sama Presiden terpilih, paket Presiden terpilih dengan program yang ada oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat itu, kita kombinasikan. Jadi kita membuat suatu sistem Pemerintahan Presidensiil ala Indonesia, jadi kita tidak melihat ala mana? Ini ala Indonesia, jadi semua anak bangsa terlibat. Presidennya kita hargai di dalam membuat program-program pokok pembangunan, MPR juga kita hargai kita satukan. Dan itu kita kukuhkan, dan itulah yang merupakan bagian daripada kontrol nanti oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Karena itu di dalam alternatif selanjutnya mengenai *impeachment*. Di dalam *impeachment* itu juga jelas bahwa salah satu alasan kita MPR melakukan *impeach* terhadap Presiden adalah apabila dia melanggar Garis-garis Besar Haluan Negara, haluan negara dalam garis-garis besar.

Jadi adalah sesuatu hal yang sangat tidak mungkin bisa kita lakukan *impeachment* terhadap Presiden kalau GBHN-nya atau haluan negara dalam garis besarnya tidak ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi kita tentu juga tidak mau ambivalen dalam cara berpikir.

Kemudian tentang masalah menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden. Alternatif satu ini memang dari Fraksi Reformasi memilih hal ini kenapa? Karena memang ini sudah ada di dalam ketentuan Pasal 9 Ayat (1) dan (2) yang sudah pernah kita amendir. Di mana salah satu kewenangan MPR itu adalah melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Khusus mengenai hal ini harus kita sinkronkan nanti posisinya pada Pasal 9 yang sudah kita amendir. Jadi ini pasalnya agak berantakan. Di Pasal 9 sudah ada, di sini juga kan kita munculkan kembali. Ini harus kita sesuaikan nanti di dalam pembahasannya.

Di dalam alternatif, dalam Pasal 4 tentang masalah ini sudah, *impeachment* sudah ya Pak, saya menambahkan saja yang dikatakan Pak Luthfi tadi. Kemudian termasuk alternatif satu tentang masalah menilai pertanggungjawabah Presiden pada akhir masa jabatannya. Ada beberapa alasan yang kami kemukakan selain yang disampaikan oleh Pak Luthfi tadi. Agar Presiden di dalam melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya itu, dia harus hati-hati. Sebab kalau dia sudah mengetahui tidak akan ada pertanggungjawaban di akhir masa jabatannya tidak mustahil Presidennya tidak akan hati-hati. Tetapi kalau dia melihat bahwa pada akhir masa jabatannya tetap ada pertanggungjawaban, pasti dia akan lebih berhati-hati dalam melaksanakan tugasnya.

Yang kedua, alasannya adalah bahwa sebetulnya budaya bangsa kita selama ini yang sudah kita lakukan baik itu di dalam sistem ketatanegaraan kita maupun juga di dalam budaya ormas-ormas di Indonesia ini, di apapun organisasi kemasyarakatannya meskipun dia dipilih langsung oleh anggotanya di dalam kepemimpinannya

tetap laporan pertanggungjawaban itu ada. Jadi ini sudah merupakan bagian juga daripada budaya bangsa kita sehingga kita menginginkan kalau masih ada laporan pertanggungjawaban itu. Itu juga adalah merupakan sekaligus contoh bagi kemasyarakatan, organisasi oleh sebuah kemasyarakatan yang ada di Indonesia.

Kemudian pertanggungjawaban ini sebetulnya kita menginginkan ke depan. Itu tidak hanya berakibat secara politis di mana kalau misalnya laporan pertanggungjawabannya itu atau kinerjanya tidak bagus, langsung tidak dipilih lagi oleh konstituennya, tidak hanya itu. Kita juga menginginkan harus ada namanya pertanggungjawaban hukum. Karena kita di sini juga merumuskan bahwa Indonesia adalah berdasarkan hukum kan begitu antara lain.

Nah, oleh karena itu tidak tertutup kemungkinan meskipun pertanggungjawaban secara politis selesai mungkin, tapi secara hukum mungkin bisa berlanjut. Dan ini harus kita tekankan. Sehingga seorang Presiden di dalam melaksanakan tugasnya dia tidak akan merasa bisa melaksanakan kesewenangan-kesewenangan begitu saja dengan pikiran bahwa dia tidak akan ada tuntutan hukum. Tetapi kalau memang masih ada tuntutan hukum di kemudian hari tentu pelaksanaan pemerintahannya akan lebih sangat berhati-hati.[575]

Soedijarto dari F-UG mengemukakan pendapat mengenai MPR sebagai lembaga permanen dan keberadaan Utusan Golongan yang menurutnya perlu dipertahankan. Pendapat tersebut sebagai berikut.

Pandangan kami memang berangkat dari keyakinan masih perlu dipertahankannya MPR sebagai lembaga, bukan sebagai hanya *joint session* saja. Karena kami beranggapan jiwa yang tertulis dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tentang agar MPR betul-betul merupakan penjelmaan seluruh rakyat, sebenarnya tidak hanya berangkat dari kondisi waktu itu tetapi sampai sekarang pun kita mengagumi beliau-beliau. Karena, kalau kita amati bahkan di Amerika yang ikut memilih itu hanya 50%. Berarti ada kelompok masyarakat yang tidak diwakili oleh partai politik, dimanapun juga. Hanya bedanya di negara lain

[575] *Ibid*., hlm. 260-262.

tidak mengenal mekanisme adanya anggota Majelis atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang tidak dipilih. Dan di negara lain juga mengenal ada anggota dewan yang tidak dipilih. Di Perancis Senatnya tidak dipilih, di Kanada juga tidak dipilih, di Jerman anggota Bundesrat itu dipilih oleh negara bagian.

Jadi itu tidak berarti itu tidak demokratis. Adanya anggota suatu lembaga non eksekutif yang tidak dipilih tidak dengan sendirinya dianggap negara itu tidak demokratis. Contoh tadi *kan* ada di Kanada, ada di Jerman, ada di Perancis. Karena itu kami menganggp bahwa MPR itu perwujudan dan penjelmaan seluruh rakyat maka seyogyanya dan usul kami di samping DPR dan DPD yang dipilih. Ini kemajuan dari pemahaman tentang DPR dan Utusan Daerah, sedangkan Utusan Golongan itu tetap sebagai Utusan Golongan yang tidak ada maksud untuk masuk dalam DPR maupun DPD tetapi hanya pada MPR yang kekuasaannya mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, yang menetapkan haluan daripada negara dalam garis besar, memilih dan menetapkan serta melantik Presiden dan Wakil Presiden.

Jadi bukan suatu keinginan agar terlibat dalam penyelenggaraan negara seharihari, seperti yang nanti akan diemban oleh DPR maupun DPD. Karena itu kami sekali lagi ingin mengusulkan tidak hanya seperti rumusan semula, karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya. Tapi ada kelompok masyarakat yang tidak mungkin dapat dipilih seperti pegawai negeri, seperti guru dan yang lain-lain itu. Itu tidak dipilih, tidak berhak dipilih. Dan kalau hanya untuk dipilih saja mau berhenti, mereka tidak mempunyai ambisi untuk duduk di DPR. Hanya untuk duduk di MPR.[576]

Tentang peran MPR dalam pemilihan Presiden, Soedijarto dari F-UG berpendapat proses akhirnya pada MPR.

...sedang pemilihan Presiden seperti yang alternatif dua varian dua yaitu rakyat ikut dalam proses memilih calon Presiden. *Final say*-nya itu oleh MPR kalau calon Presiden tidak memperoleh 50% lebih.[577]

[576] *Ibid*., hlm. 262-263.

[577] *Ibid*., hlm. 264.

Anthonius Rahail dari F-KKI mengemukakan pendapat status MPR sebagai *permanent body* serta keberadaan Utusan Golongan yang perlu ditampung.

> Yang ingin kami ketengahkan bahwa KKI melihat MPR sebagai suatu *permanent body*. Kenapa? Karena tugas yang tadi telah kami sepakati pada *point* pertama mengubah Undang-Undang Dasar 1945, ketika itu menjadi *joint session* yang barangkali mempunyai kekuatan yang sama tapi kami sampai sangat ini melihat bahwa *permanent body* ini perlu kita pertahankan. Kenapa? Karena dengan demikian maka keanggotaan daripada lembaga tertinggi negara yang dari DPR, kemudian dari utusan-utusan yang tidak dipilih langsung merupakan kekuatan-kekuatan bangsa ini perlu ditampung di dalam lembaga tertinggi tersebut. Kalau kita tidak lakukan *permanent body* dan kembali kepada *joint session* barangkali lebih kepada anggota DPR dan DPD yang dipilih langsung rakyat. Dan kalau itu yang kita lakukan bagaimana kekuatan-kekuatan lain yang benar-benar tidak mungkin terwakili di dalam pemilihan umum, baik DPR maupun DPD. Itulah yang kami maksud dengan perlunya *permanent body* seperti yang tadi telah kami sampaikan.[578]

Tentang wewenang MPR menetapkan GBHN, Anthonius Rahail mengatakan tidak perlu. Mengenai *impeachment* perlu terlebih dahulu di MK, sedangkan mengenai pengaturan BP, Anthonius Rahail berpendapt perlu, tetapi tidak di Konstitusi.

> ...selanjutnya mengenai Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagaimana selama ini ada ketika Presiden dipilih langsung, tentu itu tidak perlu kita lakukan lagi. Tapi sebagai suatu pedoman kerja yang ditetapkan oleh Mejelis kepada Presiden sebagai mandataris saya pikir ini harus tetap kita lakukan, agar dengan demikian arah dan semangat pembangunan oleh presiden senantiasa ada dalam koridor-koridor itu.
>
> Mengenai *impeachment* kami setelah mencermati tadi juga berkembang kami juga sepakat. Dan kalau nanti kita sudah memiliki Mahkamah Konstitusi, itulah yang kami

[578] *Ibid*., hlm. 265.

lebih mendukung ke arah itu.

Kemudian terakhir, mengenai Badan Pekerja, kami sepakat dengan apa yang tadi disampaikan oleh teman dari PPP. Pada dasarnya kita perlu tetapi tidak ada di dalam Undang-undang cukup di dalam tata Tertib MPR. *Toh* memiliki kekuatan yang sama.[579]

Pada akhir Rapat PAH I BP MPR Ke-26 tersebut, Jakob Tobing selaku Ketua Rapat menyampaikan catatan mengenai pendapat yang berkembang dan nominasi permasalahan tentang peran MPR dalam pemilihan Presiden, wewenang MPR, serta status MPR. Catatannya adalah sebagai berikut.

...*Nah*, ada beberapa hal yang saya catat. Bahwa sebenarnya kalau nominasipun itu semua melihatnya nominasinya pada tahap awal itu oleh rakyat. Melalui Pemilu, partai. Kemudian apakah itu ditetapkan oleh MPR atau langsung dilemparkan kepada Presiden tinggal ada di sana sedikit. Tetapi kalau sudah mencapai lima puluh persen lebih, semua sepandapat ya sudah. MPR nanti mengesahkan dan menetapkannya jadi Presiden.

Permasalahannya muncul kalau tidak ada yang mencapai lima puluh persen tambah satu. Permasalahan, kalau istilah pemasalahan adalah sesuatu yang belum tahu kita jawabannya. Tapi kalau persoalan itu murid mungkin tidak tahu tapi guru tahu. Relatif sebetulnya ini sudah berbentuk persoalan, bukan lagi permasalahan, begitu. Yaitu kalau tidak dapat lima puluh persen tambah satu, ada yang menghendaki setelah ditetapkan paket satu, dua, lempar kembali ke rakyat. Dalam hal ini mirip dengan yang langsung tadi. Yang kedua, satu, dua ini lemparkan ke MPR. Tinggal di situ.

Memang berakibat kalau nanti kita bicara tentang MPR ini, kalau ini nanti masih begitu posisinya tetap ada alternatif tentang peranan MPR-nya. Yaitu tentang apakah memilih, mengangkat, melantik atau mengangkat dan melantik.

Kemudian tentang GBHN ada perbedaan kalau presidensiil ya tidak usah ada GBHN. Undang-Undang Dasar itu GBHN dengan segala undang-undang dan program-program dia dan diikat oleh DPR melalui APBN, kira-kira begitu. Jadi dan tidak terlalu banyak lagi.

[579] *Ibid*., hlm. 266.

> Dan saya pikir dalam keadaan, *oh* ya satu lagi adalah persoalan MPR permanen atau *joint session*. Itu menjadi relatif, begitu. Karena fungsinya dan kewenangannya umumnya disepakati, *gitu*. Jadi kewenangan atau fungsi semacam untuk amendemen Perubahan penetapan Undang-Undang Dasar semua sependapat. Untuk melakukan *impeachment* nanti detilnya dibicarakan, juga semua sependapat. Jadi apakah terlalu penting dibicarakan, apakah dia lembaga permanen atau non, saya rasa tidak terlalu menjadi masalah yang prioritasnya tinggi..[580]

Pada 10 September 2001 juga dilakukan Rapat Lobi PAH I BP MPR mengenai rumusan susunan keanggotaan MPR. Rapat dipimpin oleh Ketua PAH I, Jakob Tobing. Ketika itu Frans F.H. Matrutty menyampaikan bahwa usulannya tentang nama Dewan Perutusan Daerah belum masuk sebagai alternatif.

> Saya tidak melihat alternatif, tapi saya tadi mengusulkan, kalau bisa dipertimbangkan, Dewan Perwakilan Daerah itu menjadi Dewan Perutusan Daerah.[581]

Hal itu dijawab oleh Ketua Rapat, Jakob Tobing sebagai berikut.

> Karena memang itu sudah dijelaskan tadi. Sudah dijelaskan dan Bapak tadi ada waktu disepakati nanti itu dibicarakan pada waktu sampai pada itu. Dan, kalau itu memang disepakati begitu, memang kita di sini kalau tidak, ya, tidak. Tapi, supaya ini jangan menjadi *side issue* yang bisa lantas kita jadi tidak bisa dapat ini. Kita hemat waktu.[582]

Harjono dari F-PDIP menyampaikan usulan rumusan "Utusan Masyarakat" untuk menghindari "Utusan Golongan".

> Saya usul saja. Secara substansi tidak ada persoalan, tapi penggunaan kata "Utusan Golongan" menurut saya bagaimana kalau kita hindari. Jadi, Utusan Masyarakat sajalah tidak usah golongan, makanya ada persoalan dengan itu. Jadi, utusan-utusan itu utusan masyarakat bisa yang karena ketentuan tidak menggunakan hak pilih

[580] *Ibid*., hlm. 271-272.

[581] *Risalah Rapat Lobi PAH I BP MP MPR*, 10 September 2001.

[582] *Ibid*., hlm. 2.

dan dipilih...[583]

Baharuddin Aritonang dari F-PG menyampaikan usulan yang mendukung rumusan Tim Ahli, yakni mengenai pengaturan lebih mengenai Susduk MPR diatur dalam Undang-Undang, termasuk rumusan mengenai persidangan. Usulannya sebagai berikut.

> Ini memang saya pikir Sekretariat tidak salah karena ini juga sebenarnya usulan fraksi kami. Alternatif 1 ini susunan dan kedudukan DPR dan DPD ditetapkan dalam undang-undang, karena ketika dalam pleno itu kami lebih condong pada Tim Ahli. Mengapa kami condong pada rumusan ini? Karena memang konstitusi ini perlu mengeksplisitkan bahwa ada Susduk itu harus diatur dalam undang-undang. Selama ini belum ada. Oleh karenanya, bagaimana kalau supaya tidak muncul alternatif kita kompromikan saja. Jadi, rumusannya dilengkapi saja. Jadi, dua substansi itu kita gabung begitu. Jadi, bicara tentang Susduk, bicara tentang berapa kali persidangannya sehingga dua-duanya bisa.[584]

Jakob Tobing selaku Ketua Rapat menyampaikan tanggapan bahwa rumusan tersebut hanya mencakup MPR, tidak termasuk DPR dan DPD.

> Tapi, begini, di atas pada ayat tadi yang kita sepakati alternatifnya, yang lebih lanjut diatur dengan undang-undang, sebetulnya pada sisi MPR dia sudah mencakup. Tapi, perintah secara khusus mengenai DPR dan DPD itu belum. Itu kita catat nanti. Kita bicarakan tempatnya waktu kita bicarakan dengan DPD, begitu. Jadi, ini *kan* tadinya, alternatif 1 itu dengan asumsi kekuasaan legislatif yang ada dua DPR, DPD itu. Jadi, kalau itu sudah hilang, maka esensinya begini, yang ingin kita coba usulkan adalah Susduk MPR itu. Itu diatur di mana itu, begitu?

Selanjutnya Ketua Rapat melanjutkan informasi mengenai rancangan rumusan sebagai berikut.

> Memang akan sampai ke sana, maka kami diinventarisir saja dulu seluruh poin-poin itu baru kemudian kita diskusikan, begitu.
>
> Kemudian, 3 itu juga 2, 3 alternatif 1, begitu. Jadi alternatif

[583] *Ibid*., hlm. 5.

[584] *Ibid*., hlm. 6.

2-nya adalah "memilihnya" dihilangkan. Kata-kata *melantik* tadi itu ada yang mempersoalkan. Tidak, itu tetap saja alternatif 2. *Menetapkan* bukan "melantik", mengesahkan, disahkan. Tapi kalau tidak disahkan tidak jadi? Kalau tidak disahkan tidak jadi, begitu? Atau mengukuhkan tidak? *Oke*, begitu dulu ya. Tapi itu terus "menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden".

Yang ke-4, sekarang alternatif 1 memberhentikan, alternatif 2 ya?

Ya, *oke*, sebelumnya. Jadi, alternatif 2 poin 3. Kalau begitu, Ayat (3) baru itu masuk alternatif 1, "menetapkan paket Presiden dan Wakil Presiden untuk dipilih secara langsung oleh rakyat." Itu alternatif 1.

Alternatif 2 adalah "menetapkan 2 paket calon Presiden dan Wakil Presiden dari dua partai politik untuk dipilih secara langsung oleh rakyat."

Alternatif 3 sama, "menetapkan 2 paket Presiden dan Wakil Presiden dari dua partai politik pemenang Pemilu untuk dipilih oleh MPR." Itu masuk nanti di dalam pemilihan Presiden. Kalau soal 50% + 1 untuk dipilih oleh MPR.

Alternatif 4 ini usul dari PPP tidak perlu langsung dari rakyat tapi tetap, memang begitu, Pak.[585]

Selanjutnya, Ketua Rapat, Jakob Tobing meminta Sekretariat MPR mencatat pengusul dari tiap alternatif.

Ya, kasih tahu Sekretariatlah biar diketik. Alternatif 1 itu dari Reformasi. Alternatif 2 itu dari Golkar dan TNI, ya. Alternatif 3 itu dari PDI-P dan Utusan Golongan. Alternatif 4 ini dari PPP dan malah PKB. Kemarin seingat saya di nomor 3. Kalau perkembangan tadi ia makin dekat saja dengan PPP dari dulu begitu. Tidak, rakyat itu dilibatkan waktu seleksinya oleh Pemilu. Nomor 2 itu tidak, tidak. Itu nanti semua itu sudah sepakat itu kalau yang 50% + 1 itu sudah semua sepakat, sudah tidak soal itu.[586]

Ketua Rapat, Jakob Tobing kemudian memberikan penjelasan mengenai peranan MPR dalam menetapkan dan melantik Presiden terpilih serta yang berkaitan pemilihan Presiden.

[585] *Ibid*., hlm. 9.

[586] *Ibid*., hlm. 12.

> Sebenarnya sepotong dari itu ada di Ayat (4), yaitu ada alternatif tentang peranan MPR. Coba Ayat (4) ya, "menetapkan dan melantik" itu termasuk pemilihan alternatif 1, 2 itu. Tapi alternatif 1 memilih, menetapkan, dan melantik Presiden. Itu adalah kaitannya dengan alternatif 3. Begini Pak, kalau ayat, coba naik ke atas untuk dipilih secara langsung oleh rakyat yang di atas itu. Proses selanjutnya menetapkan dan mengangkat Presiden adanya di MPR di Ayat (4). Jadi, nominasi ini semua sehingga ini adalah proses nominasi.
>
> Kalau begitu, alternatif 3, dua partai politik pemenang Pemilu titik, itu bisa. Karena paketnya adalah dengan alternatif 1 pada Ayat (4) itu bisa. Sedangkan yang di atas alternatif 2 juga begitu sebetulnya pemenang Pemilu titik. Makanya tadi itu tidak ada kata "memilih". Itu Bapak yang menyarankan menetapkan karena yang menentukan adalah hasil Pemilu 1 dan nomor 2. Memilih jadi Presidennya oleh MPR, adanya di Ayat (4). Semua yang lain juga begitu Pak, adanya di Ayat (4) berikutnya. Ini kan proses nominasinya semua ini di Ayat (3). Tunggu, dihilangkan dulu "memilihnya" itu. Ya, menetapkan dua paket kan kelihatan nominasinya di situ. Ini punyanya PDI-P dan Utusan Golongan juga.[587]

Selanjutnya, Ketua Rapat, Jakob Tobing memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai peranan MPR dalam putaran kedua pemilihan Presiden.

> Supaya dapat *majority*-nya. Kalau dibiarkan begitu saja kan kemungkinannya adalah *second round* rakyat. Kalau dilepas begitu saja nanti seperti Estrada. Kalau *second round* dari rakyat, itu yang nanti diusulkan oleh PKB dan PPP. Tidak, wewenang rakyat itu menetapkan siapa partai politik pemenang Pemilu yang punya calon. Kita ingat saja begini ya. Tapi, waktu kita sampai kepada Pasal 6, kalau tidak salah itu, kita kembali lagi. Waktu kita berbicara sana itu, pasal ini dengan Pasal 6 itu bersatu. Makanya, ada yang ke sana dirumuskannya, ada yang ke sini, padahal dia satu paket. Baru memilih paket calonnya sudah kelihatan, misalnya.[588]

[587] *Ibid*., hlm. 12-13.

[588] *Ibid*., hlm. 14.

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP meminta klarifikasi alternatif rumusan pemilihan Presiden terkait dengan peran MPR apabila tidak ada yang mendapat 50% + 1.

> Ketua, ini saya terbagi semua. Ini untuk menyederhanakan, apakah benar atau tidak yang saya tangkap, jadi sebenarnya hanya dua alternatif saja. Jadi, pertama kita sepakat bahwa hakekatnya ini pemilihan langsung. Lalu, kalau ada yang mendapatkan 50 + 1 itu selesai sudah, ini persoalannya kalau tidak ada yang mendapat 50 + 1.
>
> Ketika itu yang terjadi, di sini muncul dua alternatif. Alternatif pertama ini yang PDI-P perjuangkan bahwa itu kemudian muara akhirnya MPR-lah yang menetapkan. Alternatif yang lain, bukan MPR mungkin dipilih ulang ronde kedua. Sebenarnya itu saja, muara akhir di situ kalau tidak ada yang mencapai 50 + 1. Jadi, sebenarnya alternatifnya di situ.[589]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP melanjutkan pembicaraannya mengenai perbedaan alternatif rumusan apabila tidak ada yang mencapai 50% +1.

> *Clear* dulu dari dua partai pemenang Pemilu, karena ini kita sepakat paket. Kalau paket calon Presiden dan calon Wapresnya itu dari pemenang pertama dan kedua. Tapi ada paket yang lain. Ada tiga paket, misalkan ini tidak sampai 50 + 1, *kan* bisa terjadi. Artinya, harus dipilih ulang lagi atau harus ditetapkan oleh MPR muara akhirnya itu yang masih berbeda. Jadi, artinya, pemenang Pemilu itu bisa dia hanya Presidennya, calon Presidennya atau bisa calon Wapresnya, tapi juga bisa dua-duanya, yang berangkat dari dua partai pemenang Pemilu yang terbanyak itu.[590]

Terhadap perbedaan pendapat mengenai putaran kedua pemilihan Presiden, Fuad Bawazier dari F-Reformasi menyampaikan usulan rumusan sebagai berikut.

> Bagaimana kalau begini. Ini *kan* sudah ya, alternatif 1. Jadi Pasal 3 ya, Pasal 3 Ayat (1) tidak ada masalah, Ayat (2)-nya memang begini, Ayat (3). Jadi, memilih dan menetapkan dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden (titik) untuk dipilih secara langsung oleh rakyat. Itu nanti pada waktu pemilihan Presiden. Alternatif 2-nya, menetapkan

[589] *Ibid*., hlm. 18.

[590] *Ibid*., hlm. 18.

> dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden dari dua partai politik pemenang Pemilu (titik) juga. Alternatif 3, tidak perlu alternatif yang di atas, begitu. Memilih itu yang tadi dijelaskan oleh Pak Rully atas nama Pak Luthfi tadi. Kalau alternatif 2 *kan* sudah dipilih oleh Pemilu pemenang 1 dan 2, tinggal ditetapkan dia jadi tidak. Itu yang diterangkan oleh Pak Pata atas nama Pak Rully, *clear* ya. Alternatif 3 ini berlaku karena dirasa tidak perlu, baik oleh yang menghendaki pemilihan Presiden langsung atau yang meminta supaya tidak. Sudah, PDI sudah termasuk alternatif 2. Ayat (4) ini alternatif 1, itu akan mengalami perubahan juga sehubungan dengan perubahan yang di atas. Jadi, memilih, menetapkan, dan melantik Presiden dan Wakil Presiden, bahwa itu kaitannya pada Pasal 6.[591]

Keterlibatan MPR dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden mengemuka pada Rapat Tim Kecil PAH I BP MPR, 12 September 2001, yang dipimpin oleh Harun Kamil dengan agenda Pembahasan UUD 1945 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Soedijarto dari F-UG menyampaikan pendapat mengenai MPR sebagai penentu akhir keputusan sebagai berikut.

> Pertama, semangat Pak Luthfi dengan kami sama, yaitu peranan MPR sebagai penentu akhir dalam hal rakyat tidak dapat memutuskan. Itu misalnya nanti tidak sampai 50% maka rakyat mempercayakan pada wakil-wakilnya untuk memutuskan tolong pilihkan. Hanya bedanya beliau rakyat diberi pilihan, ini *lho* kamu pilih. Kalau ini *nggak*, rakyat setelah tidak sampai 50%, ada satu dan dua maka rakyatnya yang tolong pilihkan daripada kami ramai-ramai terus, jadi logiknya seperti itu.
>
> ...
>
> Tapi kalau mengenai tadi MPR, kita sejalan dengan reformasi hanya peranannya yang berbeda, yang satu mengesahkan, yang satu memilihkan. Sedangkan yang langsung itu, yang tadi ada suara mayoritas, suara terbanyak, ditakutkan untuk Indonesia itu belum terlatih, begitu.
>
> Jadi andaikata sistem yang ditawarkan itu sudah tiga kali ternyata bisa rakyat itu, itu bisa saja MPR tidak lagi mempunyai kewenangan. Jadi untuk *exercise* itu *next step*-nya itu ikut dalam proses pencalonan itu. Jangan *jumping*

[591] *Ibid*., hlm. 21.

> langsung terus gegernya seperti apa, *nggak* terbayangkan. Mungkin Pak Affandy sebagai pembina wilayah bisa tahu kira-kira seperti apa suasana rakyat Indonesia yang dipecah-pecah oleh gambar yang berbeda-beda itu. *In term of* orang lagi bukan *in term of party*, nanti *kan* ada gambar orangnya *kan*.[592]

Keesokan harinya pada Rapat Tim Kecil PAH I BP MPR yang diselenggarakan 13 September 2001 dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf, dengan agenda yang sama dari Rapat Tim Kecil sebelumnya, telah dirumuskan keterlibatan MPR dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Ketua Rapat dalam simpulannya menyatakan sebagai berikut.

> Jadi begini, ini *kan* sebenarnya rumusan ini mudah sekali disepakati kalau yang punya pendapat aliansi itu, koalisi itu atau partai itu tetap seperti itu. Yang Pak Fuad itu pahami itu berbeda, yang lain sama. Jadi menurut saya ini lebih jelas kalimat ini, kita bisa saja terima. Tetapi yang tidak diterima *kan* sebenarnya konsepnya, bukan apa, apa, redaksi.
>
> Ya sudah begini saja. Ini *gini*, gabungan partai politik, ya itu sudah sama itu, diusulkan partai politik yang calon Presiden, itu tambahannya. Yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya terpilih dalam pemilihan sebelumnya sampai masa habis jabatan. *Nah*, sekarang kalau masih tetap ....
>
> Jadi begini, "Majelis Permusyawaratan Rakyat mengadakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya menjadi paket pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya".
>
> Bukan pemenang, peraih suara. Paket pertama dan kedua itu maksudnya meraih suara terbanyak.[593]

Rumusan dari Tim Kecil tersebut kemudian dibahas dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-29, 13 September 2001 yang

---

[592] Sekretariat Jenderal MPR RI, *op.cit.*, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Dua*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 364-365.

[593] *Ibid.,* hlm. 520.

dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf dengan agenda Pembahasan UUD 1945 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pataniari Siahaan dari F-PDIP menyampaikan usul penambahan rumusan keterlibatan MPR dalam pemilihan Presiden dan penentuan calon pengganti jabatan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR untuk meneruskan sisa jabatan.

> Berikutnya menyangkut Ayat (2), saya ingin mengajak kita bersama-sama membicarakannya lebih *compatible* dan menyeluruh. Karena terus terang ini akan terkait dengan hasil Tim Kecil mengenai MPR. Kemudian terkait juga dengan yang kita bicarakan kemarin mengenai peran MPR dan sistem pemilihan Presiden langsung, apabila memenuhi 50%. Sehingga mungkin dalam kaitan ini perlu ditambahkan:
>
> "Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden maka MPR melaksanakan Sidang Istimewa untuk menetapkan Wakil Presiden yang diusulkan oleh tentunya adalah Presiden paket yang tadinya sudah menang pada suara terbanyak".
>
> Saya pikir ini perlu kita sinkronkan apa yang kita capai dulu dengan sekarang. Karena terus terang rumusan ini pada saat kita rumuskan tahun lalu *kan* belum sampai tingkat bagaimana tata cara presiden. Dengan kemarin sudah dapat rumusan bersama, tentunya kita harus masukkan ada keterkaitan peran daripada pemenang terbanyak itu untuk berperan menempatkan siapa Wakil Presidennya. Artinya kalau misalnya Presiden, Wakil Presidennya paket gabungan partai-partai seyogyanya mereka merundingkan juga diantara partai siapa ditetapkan sebagai calon Presiden. Sehingga maksud kami sebetulnya nantinya Wakil Presidennya tidak lagi dipilih oleh MPR. Cuma lebih banyak *endorsement* menetapkan terhadap siapa Wakil Presiden yang diusulkan oleh Presiden terpilih, ini masalah Wakil Presiden.
>
> Kemudian menyangkut ke Ayat (3). Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, jika Presiden mangkat, berhenti, dan diberhentikan, di sini kita memberikan alternatif adanya suatu pemangku jabatan sementara. Ini mungkin mengacu pada Tap VII/MPR/1973. Mungkin. Bahwa ada peran daripada, dulunya *kan* ada peran dari

> Mendagri, Menlu, maupun Menhan. Tapi dalam rumusan kita yang kemarin kita masukan juga bahwa ada peran dari MPR, Ketua MPR, DPR bersama tiga menteri tersebut untuk memangku jabatan sementara, apabila Presiden dan Wakil Presiden berhalangan.
>
> Sekarang masalahnya adalah pada saat pemangku jabatan sementara, tentunya sementara ini tidak boleh sampai enam bulan. Kalau kita langsung menggunakan juga asumsi pemilihan langsung, menurut kami kurang tepat dalam rangka stabilitas perkembangan politik nasional. Karena pemilihan langsung kembali untuk mengganti Presiden, Wakil Presiden akan makan waktu yang lama.
>
> *Nah*, mengacu kepada sirkulasi lima tahun seperti tercantum pada Ayat (7) atau Ayat (8) masa jabatan, seyogyanya ini yang melakukan pemilihan kembali cukup MPR. Untuk apabila Presiden dan Wakil Presiden berhalangan dipilih oleh MPR saja hanya itu tapi sisa jabatan saja. Jadi siklus lima tahunan tetap kita pelihara. Ini kami punya saran dan pertimbangan buat kita sekalian. Mungkin sekedar sebagai poin-poin, ini kira-kira pendapat kami terhadap Pasal 8.[594]

Adapun Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP berpendapat agar MPR mengadakan Sidang Istimewa untuk memilih dan menetapkan Wakil Presiden pengganti.

> Selanjutnya pada Ayat (2), di sini dalam hal kekosongan Wakil Presiden. Memang alternatif I yang diajukan oleh Badan Pekerja belum dijelaskan adanya batasan waktu. Kapan itu Wakil Presiden harus diisi kembali dalam hal terjadi kekosongan. Dan kalau kemudian alternatif itu menghendaki alternatif I, maksud saya, menghendaki MPR yang melaksanakan Sidang Istimewa untuk memilih dan menetapkan Wakil Presiden maka terbuka peluang Wakil Presiden terpilih oleh MPR itu adalah orang yang belum tentu sejalan dengan Presiden. Padahal kita sudah sepakat sistem paket yang akan kita lakukan dalam pemilihan Presiden itu. Sehingga memang kewenangan Presiden dalam mengajukan siapa calon-calon Wakil Presiden yang akan dipilih oleh MPR itu nampaknya lebih sejalan dengan sistem paket yang akan kita terapkan dalam pemilihan Presiden kelak. Sehingga rumusan Tim Ahli pada Ayat (2)

[594] *Ibid.,* hlm. 525-526.

ini, menurut hemat kami patut kita pertimbangkan untuk kita terima menjadi amendemen Pasal 8 ini.[595]

Pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Affandi dari F-TNI/Polri sebagai berikut.

> Yang pertama, berkenaan dengan Pasal 2, Pasal 8 Ayat (2). Hal kekosongan Wakil Presiden. Kami sependapat bahwa harus ada, harus diisi itu dengan berbagai argumentasi yang telah disampaikan bapak-bapak. Memilih alternatif I di situ dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden maka MPR melaksanakan Sidang Istimewa untuk memilih dan menetapkan Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan Presiden...[596]

Keterlibatan MPR tidak hanya berkaitan dengan pemilihan Presiden tetapi juga dalam hal mekanisme pemberhentian Presiden. Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-29, 13 September 2001 yang dipimpin oleh Jakob Tobing, mengemuka tentang hal tersebut.

Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan kewenangan MPR dalam hal pemberhentian Presiden sebagai berikut.

> Yang kedua, dalam Ayat (2), MPR itu di dalam melakukan putusan itu kewenangan yang ada itu harus dipenuhi korum yang diharapkan. Kemudian yang menyangkut proses peradilan, itu jelas dikemukakan di situ. Itu tidak menjadi wewenang MPR.
>
> Adapun Ayat (4), kalau kita kaji dan kita jajarkan dengan alternatif pada wewenang MPR, hampir, hampir mirip. Ya, semua sepakat mengenai inti *impeachment* itu, hampir mirip itu. Tinggal kita merumuskan. Jadi barangkali, yang sama itu Ayat (4) dan alternatif, wewenang MPR ketika kita dulu bicara tentang MPR.
>
> Dan menurut kami, apakah unikameral atau bikameral tidak ada masalah. Tidak ada masalah. MPR mempunyai kewenangan seperti itu. Apakah Presiden dipilih langsung atau lewat MPR sama saja. Apalagi sebagian besar adalah prinsip kita akan melakukan Presiden itu dipilih langsung. Karena Presiden itu manusia yang tidak *ma'shum* dalam artian agama. Bisa saja dalam perjalanannya itu terdapat

[595] *Ibid.*, hlm. 528.

[596] *Ibid.*, hlm. 536.

hal-hal yang penyimpangan. Itu Pasal 4 ini. Ayat (4) ini atau Wewenang MPR itu yaitu *impeachment*. Itu jelas.[597]

Pattaniari Siahaan dari F-PDIP menyampaikan mengenai mekanisme pemberhentian Presiden dibahas dalam Bab MPR.

> Kalau bicara memberhentikan, tentunya bicara lembaga-lembaga lain, bukan kewenangan Presiden. Karena di sini Presiden menjadi suatu obyek. Subyek adalah lembaga lain yang memberhentikan. Sehingga kami merasa, masalah *impeachment*, mungkin jangan di sini kita bicarakan. Karena sebetulnya lebih tepat dibahas itu di dalam Bab MPR...[598]

Hasil pembahasan PAH I dilaporkan dalam Rapat BP MPR Ke-4, 2 Oktober 2001 yang dipimpin oleh Ketua MPR/ Ketua BP MPR, M. Amien Rais. Jakob Tobing, pimpinan PAH I, menyampaikan hasil pembahasan dan perumusan mengenai MPR sebagai berikut.

BAB I

...

(3) Alternatif 1:

Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Alternatif 2:

Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

...

BAB II

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

(1) **Alternatif 1:**

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah Utusan Golongan yang diatur

[597] *Ibid.,* hlm. 556.

[598] *Ibid.*, hlm. 557.

menurut ketentuann undang-undang.

Alternatif 2:

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara. (Tetap).

(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak. (Tetap).

Pasal 3

Tugas, wewenang, dan hak MPR ialah:

(1) Mengubah dan Menetapkan Undang-Undang Dasar.

(2) Alternatif 1:

Menetapkan haluan negara dalam garis-garis besar.

Alternatif 2:

Tidak perlu menetapkan haluan negara dalam garis-garis besar.

(3) Alternatif 1:

Memilih dan menetapkan dua paket calon Presiden dan Wakil Predisen untuk dipilih secara langsung oleh rakyat.

Alternatif 2:

Menetapkan dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden dari dua partai politik pemenang pemilihan umum untuk dipilih secara langsung oleh rakyat.

Alternatif 3:

Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua

dalam pemilihan umum.

Alternatif 4:

Tidak perlu alternatif 1, 2 dan 3.

(4) Menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden.

(5) Memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dari jabatannya karena pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, atau perbuatan tercela atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden.[599]

Selanjutnya hasil pembahasan PAH I kembali dilaporkan dalam Rapat BP MPR Ke-5 dengan agenda pengesahan Rancangan Putusan MPR hasil BP MPR. Rapat tersebut dipimpin oleh Ketua MPR/Ketua BP MPR, M. Amien Rais.

Jakob Tobing, pimpinan PAH I, menyampaikan rumusan mengenai MPR sebagai berikut.

Bab I,

3. Alternatif 1:

Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Peermusyawaratan Rakyat.

Alternatif 2:

Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Bab II

Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pasal 2

Ayat (1)

Alternatif 1:

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah Utusan Golongan yang diatur menurut ketentuann undang-undang.

Alternatif 2:

[599] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Tiga*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 497-499.

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Ayat (2) :

Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun di ibukota negara. (Tetap).

Ayat (3) :

Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak. (Tetap).

Pasal 3

Ayat (1),

Alternatif 1 :

Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan haluan negara dalam garis-garis besar.

Alternatif 2 :

Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Ayat(2),

Alternatif 1 :

Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih, menetapkan, dan melantik Presiden dan Wakil Presiden dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dalam hal tidak ada paket yang memenuhi persyaratan perolehan suara.

Alternatif 2 :

Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih, menetapkan, dan melantik Presiden dan Wakil Presiden.

Ayat (3),

Alternatif 1 :

Majelis Permusyawaratan Rakyat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya karena

pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, atau perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Alternatif 2 :

Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya karena pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, atau perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden.[600]

Hasil pembahasan PAH I yang disahkan sebagai hasil BP MPR tentang Rancangan Perubahan Ketiga UUD 1945 tersebut selanjutnya disampaikan dalam ST MPR 2001 untuk dibahas dan diputuskan.Terhadap hasil BP MPR, khususnya mengenai rancangan perubahan UUD 1945, pada Rapat Paripurna ST MPR 2001 Ke-5, yang dipimpin oleh Ketua MPR, M. Amien Rais, fraksi-fraksi MPR menyampaikan pemandangan umumnya.

F-PDKB melalui juru bicaranya K. Tunggul Sirait mengemukakan tentang kedudukan dan wewenang MPR. Berikut ini pemadangan umum F-PDKB mengenai hal tersebut.

Sesuai dengan prinsip di atas MPR yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Lembaga Yudikatif yang terdiri dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi berada pada posisi yang seimbang. MPR berwenang membuat dan merubah Undang-Undang Dasar serta melantik Presiden dan Wakil Presiden, dalam pembuatan Undang-Undang DPR membahas Rancangan Undang-Undang bersama-sama Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah.[601]

Hartono Mardjono, juru bicara F-PDU, tidak menyinggung mengenai MPR tetapi menyampaikan sikap fraksinya atas usulan yang disajikan BP MPR.

Sikap fraksi kami jelas bahwa terhadap usulan yang

[600] *Ibid.,* hlm. 577-578.

[601] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Empat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 29.

sesuai tidak bertentangan apalagi lebih memantapkan kesepakatan-kesepakatan tersebut. Dalam pelaksanaanya pasti fraksi kami akan mendukung dan menyetujuinya.

Namun sebaliknya bila usulan-usulan itu bertentangan atau akan menjadi pertentangan dengan seluruh atau sebagian dari kesepakatan-kesepakatan tersebut tentu fraksi kami tanpa ragu lagi akan menolaknya. Pendekatan dan sikap demikian pun akan tetap menjadi pegangan fraksi kami dalam menilai pasal-pasal perubahan dan tambahan atau pengurangan yang berkaitan dengan pengaturan tentang tata cara penyelenggaran negara ataupun pemerintahan saat ini politik sebagai mana banyak yang tercantum dalam usulan yang disajikan oleh Badan Pekerja.[602]

Pemandangan umum F-KKI disampaikan oleh juru bicaranya S. Massardy Kaphat, mengemukakan bobot institusional DPD sebagai lembaga yang ada di MPR. Berikut ini pemandangan tersebut.

b. Bila anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat, maka bobot institusionalnya harus terjamin pada posisi fungsionalnya, sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, maka yang satu tidak patut kalau hanya menjadi sekedar pelengkap bagi yang lainnya.[603]

Mochtar Naim, juru bicara F-PBB, mengemukakan hal-hal mendasar yang perlu diselesaikan di antaranya adalah penyempurnaan susunan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD yang semuanya dipilih rakyat.

Hal-hal yang paling mendasar dan sangat dibutuhkan dalam masalah ketatanegaraan adalah penyempurnaan susunan MPR...

...

Fraksi Partai Bulan Bintang berpandangan, bahwa susunan MPR yang diharapkan ke depan adalah MPR yang bikameral yang terdiri dari DPR dan DPD yang semuanya dipilih oleh rakyat. MPR adalah sebuah Majelis yang merupakan sidang bersama antara DPR dan DPD dan tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara yang memiliki *supreme power*

[602] *Ibid.,* hlm. 31.

[603] *Ibid.,* hlm. 33.

> (kedaulatan tertinggi), akan tetapi sebuah Majelis yang secara yudikatif, kewenangannya diatur dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar ini.[604]

Pemandangan umum F-TNI/Polri dikemukakan oleh juru bicaranya Paiman, mengemukakan ketentuan mengenai MPR sebagai salah satu fokus perubahan yang akan dilakukan. Selain itu dikemukakan bahwa fungsi dan keanggotaan MPR merupakan implementasi dari sistem pemerintahan presidensiil.

> Pada Sidang Tahunan MPR RI tahun 2001 ini perubahan Undang-Undang Dasar 1945 difokuskan pada hal-hal yang berkenaan dengan MPR, pemilihan Presiden, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Pertimbangan Agung, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga kekuasaan kehakiman.
>
> ...
>
> ...perumusan fungsi serta keanggotaan status MPR RI dalam sistem pemerintahan negara secara jelas merupakan bagian dari implementasi pokok pikiran tersebut, sehingga mendukung sistem pemerintahan yang Presidensil yang telah mendapatkan kesepakatan nasional.[605]

TB. Soenmandjaja, juru bicara F-Reformasi, mengemukakan usulan sinkronisasi pasal-pasal yang berkaitan. Misalnya yang berkenaan dengan unsur dan kewenangan MPR dan menjadi pembahasan Perubahan Ketiga UUD 1945 dalam rapat komisi Majelis serta dapat disepakati untuk kemudian diputuskan sebagai bagian Perubahan Ketiga UUD 1945.

> ...pasal-pasal yang ada kaitannya satu sama lain haruslah disinkronisasikan lagi, pengesahan bab dan pasal tersebut sangat tergantung dengan pengesahan bab dan pasal lain, antara lain :
>
> Bab II tentang MPR, berkenaan dengan unsur dan kewenangan MPR;....
>
> ...
>
> Akhirnya Fraksi Reformasi, mengusulkan untuk membahas Perubahan Ketiga UUD Negara RI Tahun 1945 dalam Rapat

[604] *Ibid.,* hlm. 34-35.

[605] *Ibid.,* hlm. 37 dan 39.

> Komisi Majelis, dan membuat keputusan mengenai pasal-pasal yang dapat disepakati bersama dalam Sidang Tahunan Majelis Tahun 2001 ini.[606]

Pemandangan umum F-KB dikemukakan oleh juru bicaranya Syarif M. Alaydrus. Ia mengemukakan komposisi MPR yang terdiri dari DPR dan DPD yang dipilih oleh rakyat sehingga ada kesamaan legitimasi dengan Presiden yang juga dipilih langsung.

> Sebagai salah satu agenda pembaharuan sistem hukum dan sistem politik gagasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung mulai berkumandang sejak MPR melakukan amendemen yang pertama terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Serentak dengan itu berkembang pula gagasan mengenai parlemen dengan sistem bikameral.
>
> ...
>
> Dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung serta parlemen bikameral yakni terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang juga dipilih oleh rakyat berdasarkan kedaulatan yang ada padanya maka dapat diharapkan terjadi keseimbangan berdasarkan kesamaan legitimasi, lagi pula rakyat berhak memilih Presiden dan Wakil Presidennya.
>
> ...
>
> Di Indonesia pembenarannya termuat dalam penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Dasar 1945 tentang keberadaan Utusan Golongan yang rupanya diperluas dengan anggota ABRI/TNI. Bedanya dengan Inggris *House of Lords* dapat memiliki hak-hak yang terbatas dibandingkan dengan *house of common* yang dipilih melalui pemilihan umum. Sementara Indonesia Utusan Golongan dan TNI/Polri mempunyai hak turut serta dalam *voting* misalnya.[607]

Nurdahri Ibrahim Nain, juru bicara F-PPP, menyampaikan salah satu substansi perubahan adalah mengenai MPR yang tidak lagi sepenuhnya melakukan kedaulatan rakyat dan terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih secara langsung oleh rakyat.

---

606 *Ibid.,* hlm. 43-44.

607 *Ibid.,* hlm. 46-48.

> Kita bermaksud mengubah bentuk Majelis ini dari melakukan kedaulatan rakyat sepenuhnya menjadi menjadi tidak sepenuhnya lagi. Dari bentuk seperti sekarang, menjadi institusi yang mempertemukan dua lembaga negara DPR dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang dipilih langsung oleh rakyat di daerah pemilihannya masing-masing.[608]

Sulasmi Bobon Tabroni, juru bicara F-UG, menyampaikan komposisi anggota MPR dengan tetap mempertahankan Dewan Utusan Daerah dan Utusan Golongan.

> ...Dipertahankannya komposisi keanggotaan MPR yang meliputi anggota DPR Utusan Daerah baik diwakili dalam Dewan Utusan Daerah atau Fraksi Utusan Daerah dan Utusan Golongan.[609]

Baiq Isvie Rufaeda, juru bicara F-PG, menyampaikan pemandangan umum mengenai sistem parlemen dengan dua kamar yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat.

> Fraksi Partai Golkar menghendaki agar pada Perubahan Ketiga dalam Sidang Tahunan ini dapat diputuskan bagaimana sesungguhnya sistem parlemen yang kita dikehendaki bagaimana sistem pemerintahannya.
>
> Begitu pula sistem kekuasan kehakimannya dan bagaimana pula hubungan atau *checks and balances* di antara tiga cabang kekuasaan negara tersebut lebih mengedepankan sistem parlemen yang baik yang sungguh-sungguh dapat menjamin prinsip kedaulatan rakyat dan menjamin adanya kekhawatiran yang merata dan mencerminkan keberagaman adalah sistem dua kamar yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat. Indonesia ke depan harus memiliki sistem ini.[610]

Pemandangan umum F-PDIP dikemukakan oleh juru bicaranya Pattaniari Siahaan. Ia mengemukakan komposisi anggota MPR yang berasal dari DPD kiranya merupakan calon perseorangan yang mewakili daerah dan golongan-golongan dalam masyarakat.

---

608 *Ibid.,* hlm. 55.

609 *Ibid.,* hlm. 57.

610 *Ibid.,* hlm. 60.

> Anggota-anggota DPD dan DPR merupakan anggota MPR yang mempunyai kewenangan-kewenangan yang amat penting dan tinggi dalam sistem ketatanegaraan. Untuk itu kiranya anggota DPD berasal dari calon-calon perorangan dengan latar belakang keanekaragaman potensi daerah dan golongan-golongan dalam mayarakat yang diusulkan baik dari contoh masyarakat maupun oleh partai politik peserta pemilu. Fraksi PDI Perjuangan berkeinginan keberadaan DPD dapat memantapkan persatuan dan kesatuan Indonesia yang amat majemuk ini dalam wadah negara persatuan Republik Indonesia sesuai dengan pesan kita Bhinneka Tunggal Ika di tengah-tengah upaya keras membangun dan memajukan bangsa.[611]

Pembahasan selanjutnya dilakukan oleh Komisi A. Pembahasan materi mulai dilakukan pada Rapat Komisi A ST MPR 2001 Ke-2, 5 November 2001, yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Pada rapat tersebut, yang dibahas adalah Bab I, Bab II, dan Bab III yang merupakan satu kelompok serta mengenai mekanisme pembahasan. Ketua Rapat berikut mengatakan sebagai berikut.

> Sesuai dengan apa yang kita bicarakan pada Rapat Pleno kemarin ada beberapa hal yang perlu kami informasikan kepada Ibu, dan Bapak sekalian sebagai hasil daripada pertemuan yang memang kita adakan tadi malam dengan persetujuan kita bersama. Yang tertulis ada disampaikan kepada Ibu dan Bapak sekalian. Mungkin secara ringkas kita bisa masuk ke dalam permasalahannya.
>
> Pertama, bahwa kita menyepakati bahwa mekanisme Pembahasan Rancangan Perubahan Ketiga ini dilakukan bab per bab. Dan khusus untuk pagi ini kita usahakan itu dalam satu kelompok, Bab I, Bab II, Bab III, yang nanti akan kami uraikan lebih banyak. Itu dengan dua kali putaran. Putaran pertama, pembahasan itu adalah diskusi pleno begitu, curah pendapat anggota dan, Putaran kedua. Pendapat yang berikut ini pada putaran kedua sudah merupakan pendapat fraksi. Karena ini akan segera dengan dilanjutkan pada *point* 2 ya. Akan segera dilanjutkan dengan lobi, lobi dan perumusan yang terdiri dari Pimpinan Komisi

[611] *Ibid.,* hlm. 64-65.

dan satu orang wakil dari masing-masing fraksi...[612]

Setelah ada interupsi dari beberapa anggota tentang mekanisme rapat, Ketua Rapat, Jakob Tobing melanjutkan penjelasannya mengenai materi pembahasan di antaranya dikatakan bahwa telah disepakatinya alternatif 2 (dua) rumusan kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

> Sekarang kita akan masuk pada pembahasan Bab I, II dan III. Dan tadi seperti kami katakan ada satu kesepakatan bahwa mengenai Bab I, itu mengenai Kedaulatan.
>
> Kalau kita baca ya ini ada satu naskah yang mungkin lebih. Tapi ini naskah bantuan saja ini. Kalau bahan resminya adalah yang ini. Tetapi ini di sini ada hal-hal yang sudah disepakati dan tetap masih dimasukkan karena memang itu dilihat pada waktu pembahasan mungkin lebih praktis kalau kita gunakan yang ini.
>
> Jadi hal-hal yang sudah tetap yang sudah tidak berubah, tidak dimasukkan lagi begitu. Kalau kita lihat pada Bab I itu ada alternatif 1 untuk Ayat (2), alternatif juga untuk Ayat (3) dan alternatif untuk Ayat (4), ada suatu kesepakatan begini, karena dasar negara ini adalah sesuatu hal yang penting semuanya. Sebetulnya tidak ada yang mempersoalkan Pancasila...
>
> Yang kedua, Ayat (3) ini alternatifnya adalah dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kedaulatan itu atau kedaulatan berada di tangan rakyat, dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar ini disepakati dalam forum pembicaraan-pembicaraan itu adalah kita menggunakan alternatif 2.[613]

Pembicara pertama, Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG, mengemukakan pendapat tentang penyelenggaraan kedaulatan, dapat menerima alternatif dua. Mengenai wewenang MPR memberhentikan Presiden, Agun setuju dengan rumusan alternatif kedua, yakni bahwa MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut ketentuan UUD.

Kemudian yang berikutnya masih dalam Bab Bentuk

[612] *Ibid.,* hlm. 81-82.

[613] *Ibid*., hlm. 85-87.

> dan Kedaulatan. Kami juga tetap berpendapat bahwa untuk alternatif untuk Ayat (3)-nya itu sudah kami dapat menyepakati, menerima alternatif yang ke-2 dan Ayat (4) menjadi Ayat (3) dengan rumusan alternatif 1.
>
> …
>
> Kemudian yang ke-2 menyangkut masalah tadi yang disampaikan juga oleh Pimpinan menyangkut masalah Pasal 3 di dalam hal menyangkut kewenangan dalam rangka proses *impeach* itu rumusannya mendapatkan penyempurnaan-penyempurnaan yang pada hakekatnya fraksi kami juga dapat menerima karena ini bisa lebih mempercepat pada proses perumusannya di mana alternatif ke-2 pada Ayat (3) di Pasal 3 itu berbunyi bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara.[614]

Pendapat yang berbeda dikemukakan oleh F.X. Sumitro dari F-KKI. Ia menyatakan bahwa alternatif rumusan perubahan mengenai penyelenggara kedaulatan dan susuan MPR telah keluar dari koridor pokok-pokok pikiran Pembukaan UUD 1945. Berikut ini urainnya.

> …bentuk dari pada negara kita adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya, jangan dikurangi sepenuhnya itu. Karena apa?
>
> MPR adalah penjelmaan daripada rakyat, oleh karena itu MPR dibentuk anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan maksudnya supaya seluruh rakyat itu diwakili termasuk golongan-golongan yang mempunyai kepentingan itu, dan MPR adalah penyelenggara negara tertinggi tidak ada lain. Oleh karena itu saya tetap berpegang pada rumusan yang diberikan oleh *the founding fathers* berikut penjelasannya penuh. Ya *kan*? Sehingga menurut saya rumusan yang ada di sini apakah alternatif 1, apakah alternatif 2, menurut hemat kami adalah keluar daripada koridor pokok-pokok pikiran dan undang..., apa itu? Dari Pembukaan.[615]

Amru Al-Mu'tashim dari F-KB lebih memilih alternatif

[614] *Ibid*., hlm. 88.

[615] *Ibid*., hlm. 90.

kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD karena secara logis dapat diterima. Adapun mengenai susunan MPR, Ia memilih alternatif kedua, sedangkan mengenai wewenang MPR di antaranya adalah mengubah dan menetapkan UUD.

> Yang kedua, bahwa alternatif ke-3 dari pada Ayat (1), alternatif ke-2 menurut pendapat kami yang bisa kita pikir secara logis, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
>
> Kami sependapat dengan pemikiran ini jadi dengan demikian dalam Ayat (3) ini alternatif ke-2, alternatif Ayat (4) Negara Indonesia adalah negara hukum.
>
> ...
>
> Kemudian Pasal 2 Bab II Ayat (2) kami sependapat pada alternatif yang ke-2, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian Pasal 3 kami juga sependapat dengan alternatif 2 Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar...[616]

Ishak Latuconsina dari F-TNI/Polri memberikan pendapatnya bahwa dengan adanya pemilihan Presiden secara langsung maka rumusan kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan MPR sudah tidak relevan lagi.

> ...Saya kira perkembangan kehidupan demokrasi dan sistem ketatanegaraan kita sekarang sedang mengalami perkembangan dan dalam hari-hari kita menyelesaikan Sidang Tahunan kita akan melihat juga kemungkinan besar ada perubahan dalam susunan Majelis.
>
> Kemudian ada pemilihan Presiden secara langsung. Kalau sampai hal ini dilakukan maka bunyi Ayat (3), bunyi pasal ini yang mengatakan bahwa kedaulatan di tangan rakyat dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kemudian menjadi..., saya kira sudah kurang relevan.[617]

Abdullah Ali dari F-Reformasi menyampaikan pendapat yang berbeda mengenai penyelenggara kedaulatan. Ia lebih memilih alternatif rumusan penyelenggara kedaulatan adalah MPR.

---

[616] *Ibid*., hlm. 91.

[617] *Ibid*., hlm. 92.

> Kemudian saya ingin membahas Pasal 3 itu yaitu Kedaulatan. Ada dua alternatif itu. Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR, yang satu. Dan kedua adalah kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh undang-undang.
>
> Menurut hemat saya rakyat ini mempunyai kedaulatan tertinggi di negara demokrasi dan inilah yang kita tuju, jadi kemudian kedaulatan rakyat yang tertinggi ini dilaksanakan oleh MPR. MPR kerjanya membuat Undang-Undang Dasar dan kemudian juga memiliki kedaulatan artinya melaksanakan kedaulatan rakyat dan kemudian lalu memantau apakah kedaulatan rakyat itu dilaksanakan, mengevaluasi apakah Undang-Undang Dasar itu dilaksanakan, sedangkan di dalam Undang-Undang Dasar itu juga ada GBHN.
>
> GBHN itu adalah juga perlu dievaluasi, diperbaiki, dipantau.
>
> Jadi, dengan demikian maka jelas bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR oleh karenanya saya juga turut memilih alternatif satu daripada Ayat (3) Pasal 1 dari pada bentuk dan kedaulatan negara ini.[618]

Selanjutnya, Syahruddin Kadir dari F-PPP menyampaikan pendapat mengenai susunan dan persidangan MPR. Dalam pendapatnya, Ia memilih alternatif rumusan MPR terdiri atas DPR dan DPD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Mengenai persidangan MPR, dipilih alternatif rumusan MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.

> ...mengenai Majelis, Bab II Pasal 2, Majelis Permusyawaratan Rakyat kami berpendapat, sebaiknya Ayat (1) yaitu alternatif 2. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
>
> Kemudian kedua, Ayat (2) MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara. Kami sangat sependapat. Hanya sedikit ada catatan tambahan barangkali perlu kita pikirkan bersama. Kami berpendapat bahwa

[618] *Ibid*., hlm. 94.

perlunya ada Ketetapan MPR tentang protokoler Sidang MPR sebagai lembaga tertinggi negara di mana lembaga tinggi negara diminta memberikan laporan dan atau pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas-tugas yang diamanatkan oleh MPR.[619]

Pilihan alternatif yang sama mengenai rumusan keanggotaan MPR juga dikemukakan oleh Bambang Sadono dari F-PG. Berikut ini urainnya.

...di dalam Bab II Pasal 2 itu alternatifnya yang harus dipilih menurut kami adalah alternatif 2 jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Jadi, tidak ada orang yang berhak mengatasnamakan wakil rakyat yang memang tidak benar-benar dipilih oleh rakyat. Satu prinsip yang harus kita tegakkan kalau kita ingin membangun negara demoktratis yang berdasarkan hukum.[620]

Imam Addaruqutni dari F-Reformasi menyampaikan pilihan alternatif rumusan-rumusan menyangkut MPR, yang salah satunya mengenai alternatif penyelenggara kedaulatan adalah MPR. Pendapat tersebut sama dengan yang dikemukakan oleh Muhammad Ali yang juga dari F-Refomasi.

Usul saya pada Bab I itu tetap. Kemudian Ayat (1)-nya alternatif, Ayat (3) itu alternatifnya alternatif 1. Kemudian Ayat (4)-nya itu alternatif 2. Bab II ini, kita sudah ada dalam modal fraksi. Nanti akan dikemukakan. Kemudian pada Pasal 3 ini Bab II, alternatif 1, Ayat (1)-nya alternatif 1, kemudian Ayat (2)-nya alternatif 2 dan Ayat (3)-nya adalah alternatif 2.

...

Kemudian, masalah Kedaulatan pada Ayat (3). Kedaulatan adalah di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Mengapa pilihan ini pada alternatif 1? Karena kalau dinyatakan dalam bentuk misalnya dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar,

619 *Ibid*., hlm. 95-96.

620 *Ibid*., hlm. 96.

kita lantas ada perubahan dalam pemikiran atau *mind set* kita.[621]

Pembicara selanjutnya adalah I Dewa Gde Palguna dari F-PDIP. Ia menyampaikan bahwa bukan hanya MPR yang melaksanakan kedaulatan rakyat sehingga usulan yang lebih baik adalah bahwa rakyat memang pemegang kedaulatan rakyat, tetapi pelaksanaannya sesuai dengan UUD. Mengenai wewenang MPR untuk menetapkan GBHN, menurut Palguna sudah tidak perlu lagi karena Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat.

> Saya hendak menegaskan bahwa prinsip yang kita anut sekarang adalah prinsip kedaulatan di tangan rakyat. Kalau dilihat dengan rancangan ini pertanyaannya kemudian apakah betul bahwa MPR itu masih sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat? Bahwa dia menjadi salah satu dari unsur pelaksana kedaulatan rakyat, bahkan juga bahwa dia menjadi salah satu unsur pelaksana kedaulatan rakyat yang terbesar, barangkali ya.
>
> Tetapi dengan pemilihan Presiden langsung misalnya, kalau nanti kita sudah sampai pada pembahasan itu, saya kira itu rakyat melaksanakan kedaulatan rakyat sendiri untuk soal itu.
>
> Oleh karena itu, maka menjadi tidak logis kalau kemudian karena pilihan yang kita ambil itu adalah MPR yang melaksanakan kedaulatan itu karena ada badan-badan lain bahkan rakyat sendiri yang melaksanakan kedaulatan itu. Oleh karena pilihannya makanya menurut saya itu adalah sudah lebih baik seperti yang tercantum di dalam rancangan ini yaitu memang kedaulatan memang di tangan rakyat, tetapi pelaksanaannya adalah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar.
>
> Jadi, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
>
> Kemudian yang kedua. Jangan lupa bahwa paham pemusatan kekuasaan seperti itu sesungguhnya adalah paham dari otokrasi, paham dari etatisme. Oleh karena itu, kita mau menuju ke paham demokrasi dengan penegasan bahwa kita negara hukum. Oleh karena itu supaya tidak terjadi pertentangan di dalam satu gagasan maka kita perlu

[621] *Ibid*., hlm. 98.

menyesuaikan soal-soal yang demikian itu.

...

Kemudian yang terakhir yang hendak saya soroti, mudah-mudahan belum tiga menit, adalah tentang GBHN. Kalau nanti, bukan kalau lagi sebenarnya, ini kita sudah semua sepakat bahwa pemilihan Presiden ini adalah langsung dan kita tahu model pemilihan Presiden secara langsung itu, GBHN itu adalah bahan kampanye dari paket Presiden dan Wakil Presiden itulah. Itulah yang akan menjadi GBHN.

Oleh karena itu maka apa perlunya lagi kewenangan Majelis Permusyawaratan itu membuat GBHN. Karena atas dasar program-program kerja yang dikampanyekan oleh paket Presiden dan Wakil Presiden itulah nanti rakyat akan menilai. "*Oh*, ini yang layak saya pilih jadi Presiden". Bukan lagi kemudian pilihan rakyat itu di intervensi, yang mungkin belum tentu sama dengan keinginan rakyat ketika dia memformulasikan pikiran ketika dia memilih Presidennya.

Oleh karena itu, campur tangan dalam penyusunan GBHN tidak perlu lagi ada pada kewenangan MPR. Itu adalah bahan kampanye atau program-program kerja yang ditawarkan oleh paket Presiden ketika dia memasuki proses pemilihan sebelum dipilih oleh rakyat.[622]

Pembicara selanjutnya adalah Amidhan dari F-PG. Ia menyampaikan pendapat bahwa dengan adanya DPD, maka nantinya MPR sebagai *joint session*. Berikut ini pendapat tersebut.

Kemudian mengenai Bab II, saya ingin memberikan ilustrasi sedikit mengenai sistem perwakilan kita ini. Sistem perwakilan rakyat yang dibangun di dalam Konstitusi kita itu melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memegang kedaulatan negara dan melaksanakan kedaulatan rakyat.

Menurut hemat saya, merupakan sesuatu yang sangat signifikan untuk dibahas di dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 saat ini. Karena apa? Karena MPR mempunyai kekuasaan yang tak terbatas dalam sistem yang lalu ini. Kita ketahui dalam era reformasi ini

[622] *Ibid*., hlm. 99-100.

saja, MPR telah memakzulkan, kira-kira demikian, dua Presiden. Habibie dan Gus Dur.

...

Oleh karena itu menurut hemat saya di dalam sistem perwakilan rakyat yang tertinggi ini perlu adanya *checks and balances* untuk melaksanakan *checks and balances* itu maka kami menyarankan agar dibentuk apa disebut dengan Dewan Perwakilan Daerah, yang memang sudah digagas dan dirancang oleh Badan Pekerja MPR.

Adanya Dewan Perwakilan Daerah tersebut menurut hemat saya, yang pertama, MPR itu nanti akan menjadi apa yang disebut *joint session*. Dengan *joint session* ini, maka tidak ada lagi kontroversi mengenai Sidang Tahunan perlu atau tidak dan sebagainya.[623]

Selanjutnya, Achmad Aries Munandar dari F-PDIP menyampaikan pendapatnya bahwa susunan MPR terdiri dari DPR dan Utusan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan Utusan Golongan. Adapun mengenai wewenang MPR, usulannya adalah menetapkan UUD dan Haluan Negara dalam Garis-Garis Besar.

...Mengenai Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat, saya sependapat dari Utusan Daerah Kalimantan Selatan tadi, bahwa di sini ada alternatif 1, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah ini diubah sebagaimana dari Utusan Kalimantan Selatan, beliau mengatakan bahwa Anggota dari Utusan Daerah.

Oleh karena itu perwakilan sebaiknya dicoret menjadi Dewan Perwakilan Rakyat dan Utusan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan Utusan Golongan yang diatur menurut ketentuan undang-undang..

...

...Selanjutnya Pasal 3, Majelis Permusyawaratan Rakyat di situ mengubah, saya minta Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan bukan mengubah, kalau mengubah pada saat kapan saja bisa mengubah, saya minta untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan Haluan Negara

[623] *Ibid*., hlm. 101.

dalam Garis-Garis Besar.[624]

Nursyahbani Katjasungkana dari F-UG menyampaikan pendapat bahwasanya kedaulatan tidak semata-mata dilaksanakan oleh MPR. Pendapat tersebut sebagai berikut.

> Berkaitan dengan Pasal 1 itu Ayat (3) itu saya mengusulkan untuk memilih alternatif 2 dengan alasan yang juga sama dengan para pendukung alternatif 2 ini, yakni bahwa kedaulatan itu tidak semata-mata dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat saja, tetapi juga oleh lembaga-lembaga lain baik yudikatif, eksekutif dan legislatif.
>
> Jadi ini usulan saya supaya alternatif dua ini dipilih dan ini saya kira juga akan berkaitan dengan sistem yang hendak kita pilih nantinya berkaitan dengan sistem pemerintahan yang kita kenal ataupun yang lain.[625]

Pembicara selanjutnya adalah Sutjipto dari F-UG yang menyampaikan pendapat mengenai susunan dan wewenang MPR. Ia mengatakan bahwa perlu ada *presentation* fungsional melalui utusan-utusan dalam susunan MPR. Lebih lanjut dikatakan bahwa wewenang MPR yakni menetapkan UUD dan Haluan Negara dalam Garis-Garis Besar.

> Lalu mengenai Bab II jadi alternatif 1 Ayat (1) ini adalah yang merupakan pilihan kami karena memang kami menyadari bahwa di dalam *the founding fathers* kita bahwa MPR adalah penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia, sehingga memang perlu ada di samping *presentation* politik juga ada *functional presentation*.
>
> Jadi di sinilah tentunya ada golongan-golongan yang tentunya tidak akan masuk dalam *interest* politik tapi hal-hal tertentu karena bahwa MPR di sini juga nanti saya kaitkan dengan kewenangan MPR, di dalam Pasal 3.
>
> Jadi MPR di sini, di samping menetapkan Undang-Undang Dasar juga menetapkan Haluan Negara dalam Garis-Garis Besar karena kita menyadari bahwa di dalam realitas, yang sekarang memang mungkin ke depan betul bahwa kita sepakat penyelesaian langsung bahwa program-program yang ditawarkan itulah yang akan menjadi garis-garis besar. Tetapi apakah itu betul-betul akan dalam waktu yang

[624] *Ibid*., hlm. 102-103.

[625] *Ibid*., hlm. 104.

sudah dekat, seperti sekarang saja. Bahwa mungkin bahwa sebagaian besar bahwa kita dalam pemilu memilih belum tentu kita tahu bahwa program partai itu apa, programnya apanya ini, *kan* kita milih figur orang itu.

Jadi, saya kira dalam jangka pendek saya kira masih belum pas kalau MPR ini tidak menetapkan garis haluan negara.

Oleh karena itu tentunya dengan MPR tetap menetap haluan negara dalam garis besar saya kira disinilah bahwa bukan hanya pemenang pemilu saja yang menetapkan, tapi karena untuk kepentingan semua rakyat sehingga MPR-lah yang merupakan penjelmaan dari suara Indonesia ini yang juga menetapkan konstitusi yang sudah pasti dan Garis-Garis Besar Haluan Negara.[626]

Rapat dilanjutkan dengan agenda mendengarkan pandangan fraksi-fraksi MPR. Fraksi F-PDU melalui juru bicaranya Asnawi Latief menyampaikan pandangan alternatif rumusan mengenai kedaulatan dan pelaksanaannya, persidangan, keputusan serta susunan dan wewenang MPR. Berikut ini pilihan alternatif rumusan mengenai hal tersebut.

Ayat (2) :

"Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

...

Kemudian Bab II yang mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat. Fraksi kami dari semula sudah menginginkan bahwa perwakilan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat ini seluruhnya melalui pemilihan, tidak ada lagi pengangkatan-pengangkatan.

Oleh karena itu, fraksi kami tetap konsisten memilih alternatif ke-2 bahwa MPR ini terdiri dari DPR dan DPD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan dan diatur oleh lebih lanjut dengan undang-undang. Karena nanti kita akan bicara tentang DPD dimungkinkan keanggotaan DPD itu perorangan. Kelompok-kelompok yang atas nama golongan bisa disalurkan lewat DPD itu aspirasinya. Sebab sulit memilih kelompok-kelompok golongan itu untuk representasi atas nama rakyat sedangkan Ayat (2), (3) tetap.

[626] *Ibid*., hlm. 105-106.

Pasal 3 Ayat (1), Ayat (2) alternatif ada dua alternatif. Karena MPR ini tidak lagi memilih Presiden dan Presiden dipilih langsung sudah tidak diperlukan lagi. MPR itu memberikan pertimbangan penyusunan haluan negara atau Garis-Garis Besar Haluan Negara. Sebab diharapkan Presiden dan Wakil Presiden kita hampir sepakat dalam satu paket itu dipilih langsung oleh rakyat itu tentu menawarkan program-programnya.

Kemudian alternatif Ayat (3), Ayat (3), fraksi kami menyepakati bahwa MPR itu menetapkan dan melantik Presiden saja, dari dua paket calon Presiden atau Presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dalam pemilihan Presiden. Artinya kami memilih alternatif yang pertama.

Lalu yang terakhir wewenang MPR berubah sehingga Ayat (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.[627]

Selanjutnya Hamdan Zoelva, juru bicara F-PBB menyampaikan pandangan fraksinya terhadap alternatif rumusan menyangkut pelaksanaan kedaulatan dan susunan MPR, sebagai berikut.

...kemudian Ayat (3)-nya kami memilih alternatif ke-2 yaitu: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

...

Kemudian yang ketiga adalah mengenai MPR. MPR yang kami inginkan adalah sebuah MPR yang terdiri dari anggotanya seluruhnya dipilih oleh rakyat, yaitu terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Dalam pandangan kami MPR dalam kerangka pemikiran Undang-Undang Dasar perubahan ini bukan lagi MPR yang memiliki kedaulatan tertinggi. Tidak lagi MPR itu. Tidak lagi Presiden itu adalah mandataris MPR yang sepenuhnya menjalankan kebijakan-kebijakan dalam bentuk haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. Jadi tidak lagi dalam kerangka itu.

MPR dalam kerangka perubahan ini adalah MPR yang

[627] *Ibid*., hlm. 112-113.

kewenanganya limitatif diatur dalam Undang-Undang Dasar ini...[628]

F-Reformasi dengan juru bicaranya Patrialis Akbar menyampaikan pandangan mengenai pilihan alternatif atas rumusan mengenai pelaksanaan kedaulatan, susunan dan wewenang MPR. Selengkapnya pilihan alternatif beserta alasannya adalah sebagai berikut.

> Sedangkan Pasal 1 Ayat (3) kami memilih alternatif 1, kenapa kedaulatan di tangan rakyat dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat kami pilih, adalah di sini sesungguhnya kalimat, anak kalimat "sepenuhnya" sudah kita buang.
>
> Jadi, dari rumusan semula yang ada kalimat "sepenuhnya" kita buang. Apalagi jika kita kita kaitkan dengan perkembangan demokrasi kita ke depan bahwa kita akan memilih Pemilihan Presiden secara langsung, tentunya jika pemilihan Presiden langsung maka hak-hak MPR tentu juga akan berkurang. Itu kita akui. Akan tetapi bukan berarti tidak semua kedaulatan itu akan tidak dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
>
> Apabila kedaulatan itu hanya kita cantumkan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, maka semua kedaulatan-kedaulatan yang ada di dalam kita berdemokrasi ini harus secara keseluruhan dan utuh. Kita masukkan di dalam batang tubuh, padahal kita sadar betul rumusan kita tidak memuat secara seluruh dan komprehensif terhadap kedaulatan rakyat yang dimaksudkan di dalam Undang-Undang Dasar kita.
>
> Kemudian berdasarkan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa kita sepakat itu kita angkat substansinya, mengatakan bahwa kedaulatan dipegang oleh suatu badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Jadi substansi dari Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.
>
> ...
>
> Kemudian berkenaan dengan masalah Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat di dalam Pasal 2. Dalam Pasal 2 kami memilih alternatif 1 bahwa memang anggota

[628] *Ibid*., hlm. 114-115.

MPR ini terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum dan juga ditambah dengan Utusan Golongan yang diatur menurut ketentuan undang-undang.

Alasan kami adalah kalau kita melihat Penjelasan dari Bab II, Majelis Permusyawaratan Rakyat itu maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah mempunyai wakil di Majelis, sehingga Majelis itu akan betul-betul terdapat dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.

Yang dimaksudkan dengan golongan di dalam penjelasan itu ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja dan lain-lain badan kolektif. Dan ternyata juga *kolong-kolong* kelompok-kelompok ekonomi yang terpencil, yang jauh, yang tidak bisa dijangkau, yang mereka tidak aktif di partai politik, itu juga merupakan bagian daripada akomodasi di Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kemudian Pasal 3 Ayat (1), kami memilih alternatif 1 di mana Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan undang-undang negara.

Ada beberapa alasan, pertama di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tentang Sistem Pemerintahan kita itu antara lain menyatakan kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu Badan, pertama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Ini jelas di dalam Penjelasan.

Oleh karena itu kita angkat ke depan. Meskipun ke depan Indonesia pakai sistem Presidensil dan pemilihan Presiden secara langsung, tapi bukan berarti Presiden bisa bertindak diktator dan sewenang-wenang dengan menentukan sendiri GBHN. Justru kita menetapkan GBHN di sini adalah agar pelaksanaan tugas-tugas yang dilakukan oleh MPR masih ada kontrolnya.

Sedangkan sudah ada GBHN saja atau haluan-haluan negara ternyata masih saja terdapat kesalahan-kesalahan yang sangat fatal di dalam Pemerintah melakukan tugasnya apalagi kalau tidak ada haluan-haluan negara dalam garis

besar. Maka tidak tertutup kemungkinan kita kembali kepada sistem kediktatoran dan totaliter. Saya kira ini sangat berbahaya.

Oleh karena itu, kami berpendapat bahwa Pemerintah di dalam melaksanakan tugas-tugasnya itu supaya tidak keluar dari putusan-putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat, meskipun persyaratan *impeachment* adalah merupakan persyaratan yang mutlak, kita secara eksplisit kita cantumkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 ini sebagai alasan untuk memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya.

Kemudian, Alternatif 2, kami memilih bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan dan melantik Presiden dan atau Wakil Presiden. Kami tidak lagi memilih alternatif 1. Kenapa? Kalau misalnya Presiden kita ini, kita menginginkan ke depan pemilihan Presiden ini adalah secara langsung, maka kalau pada tahap kedua *second round* katakanlah demikian, kita masih mempergunakan MPR untuk memilih Presiden, maka itu namanya bukanlah pemilihan Presiden secara langsung. Kalau pemilihan Presiden secara langsung, itu titik akhir yang menentukan itu adalah rakyatnya itu sendiri.

Sekarang yang perlu kita pikirkan adalah apakah *second round* itu kita pakai *electoral* atau pakai *popular*? Itu yang paling penting. *Popular vote* atau *electoral*.

Kemudian, apabila MPR maksud kami tadi kami jelaskan lagi bahwa apabila MPR tetap adalah sebagai tameng terakhir untuk menentukan *second round* maka substansi dari pemilihan Presiden itu secara langsung tidak akan terwujud. Bahkan juga tidak akan tertutup satu rekayasa dan satu kekecewaan masyarakat, apabila ternyata di dalam pemilihan pertama satu partai politik atau calon Presiden yang pertama mendapatkan suara terbanyak tetapi di MPR dia tidak terpilih menjadi Presiden maka ini tentu rakyat akan kecewa karena rekayasa politik di MPR pasti tidak bisa dihindarkan.

Kemudian di dalam Ayat (3) kami memilih alternatif 2 tadi juga Pak Ketua sudah jelaskan. Barangkali kami sependapat dengan rumusan terakhir bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat diberhentikan dengan beberapa aturan-aturan yang secara eksplisit sudah kita masukkan di dalam

batang tubuh.[629]

Lukman Hakim Saifuddin, juru bicara F-PPP, menyampaikan pilihan alternatif mengenai penyelenggara kedaulatan, susuan dan wewenang MPR. Berikut ini pilihan alternatif tersebut selengkapnya.

> Selanjutnya pada Ayat (3) masih pada Pasal 1 ini, kami berpandangan bahwa memang untuk ke depan kedaulatan rakyat, kedaulatan yang hakekatnya di tangan rakyat itu tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh Majelis. Jadi kedaulatan itu harus dilakukan menurut Undang-Undang Dasar kita. Apalagi kita sudah satu pemahaman bahwa ke depan bahwa rakyat memiliki kedaulatanya dalam hal memilih Presiden dan Wakil Presiden, jadi itu sudah tidak dilakukan oleh Majelis lagi.
>
> Oleh karenanya rumusan alternatif 2 pada Ayat (3) ini, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, menurut fraksi kami merupakan rumusan yang terbaik.
>
> Dan terakhir pada Pasal 1 Ayat (4), ini memang fraksi kami tidak melihat perbedaan yang sangat mendasar terhadap adanya dua alternatif ini, karena pemahaman yang sebagaimana umumnya, berkembang dikalangan para ahli hukum, para pakar.
>
> Pengertian negara hukum itu hakekatnya sudah termasuk di dalamnya negara hukum yang demokratis. Memang di sini ada hal yang artinya ada perbedaan muncul itu pada hal konotatif saja dalam hal persepsi khususnya di kalangan masyarakat awam.
>
> Jadi, seakan-akan kalau negara hukum saja khawatir tidak dilakukan secara demokratis sebagaimana yang dicontohkan oleh, misalkan Hitler dan lain sebagainya itu, yang mengatakan bahwa mereka juga berdasarkan hukum, tetapi prakteknya secara otoriter.
>
> Tetapi sesungguhnya negara hukum itu adalah, juga dalangnya demokratis, hanya memang kalau disebutkan negara hukum yang demokratis itu juga bisa mengundang, mempersempit pengertian negara hukum itu sendiri, karena negara hukum itu tidak saja hanya yang demokratis tetapi

[629] *Ibid*., hlm. 116-118.

negara hukum yang menjunjung tinggi hak asasi manusia misalnya.

Negara hukum yang berorientasi kepada keadilan dan banyak hal yang lain, jadi kalau hanya negara hukum yang demokratis saja seakan-akan ini juga ada batasan pengertian negara hukum. Jadi, bagi kami ini tidak terlalu menjadi persoalan prinsip. Oleh karenanya negara hukum ini nampaknya sudah cukup memadai.

Selanjutnya berkaitan dengan Bab II Pasal 2 ini Ayat (1)-nya berbicara tentang keanggotaan Majelis, kami berpandangan bahwa ke depan Majelis memang hanya beranggotakan, anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Kami merasa bahwa golongan akan menyulitkan selain ketidakjelasan dalam hal representasi yang harus diwakili karena setiap partai politik tentunya dan setiap wilayah representasi dari sisi wilayah itu sebenarnya sudah diakomodasikan ke dalam DPR dan DPD itu sendiri, sehingga golongan itu akan merepresentasikan siapa ini juga menjadi pertanyaan besar kemudian. Belum lagi dalam hal teknis untuk melakukan klasifikasi atau penggolongan ini akan sangat menyulitkan dan sehingga menurut kami alternatif kedua pada Ayat (1) itu nampaknya menjadi pilihan fraksi kami.

Jadi, seluruh anggota Majelis hendakya dipilih melalui pemilihan umum yang lebih lanjut diatur dengan undang-undang. Pada Pasal 3 menyangkut kewenangan Majelis memang dengan kesepakatan kita bersama bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih secara paket dalam pemilihan umum maka sesungguhnya sistem Presidensil ini ke depan benar-benar akan kita terapkan.

Oleh karenanya berkaitan dengan kewenangan menyangkut haluan negara kami berpandangan, Majelis sudah tidak diperlukan lagi untuk menetapkan haluan negara itu. Bagi fraksi kami haluan negara seorang Presiden bersama Wakil Presidennya, ke depan yang dipilih oleh rakyat itu hanyalah Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Jadi, tidak harus dengan GBHN lagi, karena akan sangat sulit kita bayangkan bagaimana jika misalnya MPR juga masih diberikan kewenangan menetapkan GBHN yang ternyata

apa yang ditetapkan MPR, GBHN yang ditetapkan MPR ternyata berbeda dengan program yang akan dijalankan oleh Presiden bersama wakilnya.

Karena boleh jadi dalam pemilu yang tidak hanya memilih anggota DPR dan DPD, tetapi juga sekaligus memilih paket Presiden, Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden itu bisa terjadi, mayoritas DPR atau DPD terdiri dari partai politik yang berbeda dengan Presiden, paket Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden yang menang, itu bisa terjadi.

Jadi akan sangat menyulitkan dan terjadi persoalan yang sangat pelik bila GBHN yang disusun oleh MPR itu kemudian berbeda dengan program yang akan dijalankan oleh Presiden dan wakil Presiden. Jadi biarlah kita berikan sistem Presidensil ke depan ini betul-betul memang *fixed term*.

Presiden itu betul–betul jangan lagi direduksi kewenangan-kewenangannya oleh MPR. Evaluasi ya setelah lima tahun, setelah dia menjalani masa periode kepresidenannya.

Selanjutnya pada Ayat (2) ini berkaitan juga dengan kewenangan Majelis menyangkut apakah MPR juga harus memilih Presiden atau tidak, kami berpandangan menyangkut pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ini adalah lansung dalam pemilu oleh rakyat.

Oleh karenanya MPR tidak harus lagi memilih Presiden meskipun ketika dalam putaran pertama tidak ada satupun paket yang mencapai lebih dari 50 % itu. Jadi karena kami memilih perlu ada pemilu ulang maka memang pada Ayat (2)-nya memilih alternatif dua. Jadi, tidak lagi memilih. Cukuplah dia menetapkan dan melantik Presiden.

Sedangkan pada Ayat (3)-nya menurut pandangan kami ini adalah perbedaannya hanya pada, apakah Majelis dapat memberhentikan atau Majelis langsung memberhentikan Presiden.

Jadi kalau kita mencermati rumusan Pasal 7B, menyangkut mekanisme *impeachment* yang sebenarnya sudah disepakati oleh fraksi-fraksi dalam Badan Pekerja dan tidak ada perbedaan di situ, maka rumusan alternatif dua pada Ayat (3), Pasal 3 ini nampaknya menjadi pilihan kita karena MPR itu hanya dapat memberhentikan kalau memang Presiden betul-betul melanggar hukum.

> Jadi MPR tidak bisa dengan serta merta atas inisiatifnya sendiri, langsung melakukan *impeachment*. Mekanisme *impeachment* harus melalui usulan DPR yang harus dibuktikan oleh Mahkamah Konstitusi dan atas dasar pembuktian Mahkamah Konstitusi itulah kemudian Majelis dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden.[630]

F-PG melalui juru bicaranya Agun Gunandjar Sudarsa menyampaikan pilihan alternatif rumusan mengenai penyelenggara kedaulatan, susuan dan wewenang MPR.

> Terhadap Ayat (3), menyangkut masalah kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, demikian bunyi alternatif yang pertama. Kemudian alternatif yang kedua, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
>
> Sikap Fraksi Partai Golkar untuk Ayat (3) ini pada alternatif yang ke-2. Mengapa? Karena dalam paham kedaulatan rakyat, sesungguhnya penyelenggaraan pemerintahan itu berasal bersumber dan untuk rakyat. Oleh karena itu tidak mungkin ada sebuah proses penyelenggaraan bernegara yang tanpa persetujuan rakyat.
>
> Rakyatlah yang memilih, rakyatlah yang menentukan segalanya. Oleh karena itu kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat timbul persoalan-persoalan, timbul pertanyaan. Karena pada hakekatnya, yang melaksanakan kedaulatan rakyat, itu tidak serta merta hanya Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena hakekatnya penyelenggaraan pemerintahan, eksekutif *pun* Presiden itu adalah organ yang juga melaksanakan kedaulatan rakyat.
>
> Begitu pula Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu rumusan alternatif kedua, kami berpikir bahwa pada hakekatnya, kalaupun ada kedaulatan yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat kelak kalau itupun akan kita bahas pada Bab II ini. Itu sudah ter-*cover* dalam alternatif yang kedua, yaitu kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
>
> ...

[630] *Ibid*., hlm. 118-120.

Memasuki Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat, Fraksi Partai Golkar berpandangan bahwa dan bersikap untuk Ayat (1) kalau kita cermati, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan Utusan Golongan yang diatur menurut ketentuan undang-undang.

Artinya ini sebuah institusi, ini sebuah lembaga. Majelis seperti yang mungkin juga kita ikuti pada Majelis yang lalu-lalu, hanya mungkin formatnya bergeser dan berubah.

Pada alternatif yang ke-2, ada yang secara prinsipil berbeda dengan alternatif yang pertama. Alternatif yang ke-2, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas, bukan terdiri atas anggota, tetapi terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam posisi yang kesetaraan karena keanggotaannya antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah itu jauh berbeda. Di mana Dewan Perwakilan Daerah, ketika kita akan membicarakan Dewan Perwakilan Daerah, itu jumlahnya hanya 1/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, oleh karena itu kalau dia dilebur menjadi satu, apalah artinya Dewan Perwakilan Daerah yang diperjuangkan.

Oleh karena itu kami mengatakan bahwa untuk Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat ini, kami tidak mengistilahkan MPR itu sebagai sebuah lembaga negara, hanya sebagai sebuah forum, sebuah Majelis yang dia hanya akan mungkin menjalankan fungsinya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar ini. Dalam menjalankan fungsi dan kewenangan-kewenangan tertentu, yang diatur menurut Undang-Undang Dasar ini, karena dia *joint session*.

Oleh karena itu, pertimbangan kami bahwa pilihan alternatif ke-2 ini, merupakan sikap awal kami untuk dapat kiranya dengan landasan pemikiran yang seperti tadi, mungkin berbagai teman dari Utusan Daerah sudah juga menyampaikannya, karena sistem parlemen ke depan kita ingin di samping adanya Dewan Perwakilan Rakyat juga

ada Dewan Perwakilan Daerah, di mana hal ini dirasakan sangat amat cocok di dalam format Negara Kesatuan Republik Indonesia, di mana penyebaran penduduk kita, potensi sumber daya alam kita, antara provinsi yang satu dengan yang lain itu sangat-sangat jauh berbeda.

Kemudian yang berikutnya, menyangkut masalah Pasal 3, untuk alternatif yang pertama dan alternatif yang ke-2, posisi kami pada hakekatnya adalah pada alternatif yang ke-2, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Namun, fraksi kami mungkin pada kesempatan-kesempatan hari ini, juga sangat erat dan terkait dengan bagaimana sistem pemilihan Presiden itu akan dilaksanakan, dan sikap kami jelas karena pemilihan itu dilakukan sepenuhnya oleh rakyat, maka alternatif ke-2 inilah tawaran yang kami haturkan. Sikap kami bahwa MPR mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Begitu pula dengan Ayat (2)-nya, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan dan melantik Presiden dan atau Wakil Presiden, karena tidak ada kewenangan untuk melakukan pemilihan.

Ini adalah sikap konsistensi kami. Ketika dalam putaran pertama dia dipilih oleh rakyat pun, kalau tidak mencapai 50% atau lebih, dengan minimal 20% di setengah jumlah provinsi tersebut, tidaklah dipilih oleh Majelis tetapi dikembalikan lagi kepada rakyat, sehingga Majelis hanya berwenang untuk menetapkan dan melantik Presiden dan atau Wakil Presiden.

Demikian Pasal 3 Ayat (2) yang kami sampaikan.

Kemudian di Ayat (3) mungkin beberapa hal juga sudah digagas dan disampaikan yang pertama, yaitu pada alternatif yang ke-2, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dari jabatannya menurut Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945.[631]

Selanjutnya, F-PDIP melalui juru bicaranya Soewarno, menyampaikan pilihan alternatif yang berkaitan dengan penyelenggara kedaulatan, persidangan, keputusan serta susunan dan wewenang MPR. Berikut ini pilihan F-PDIP

[631] *Ibid*., hlm. 121-123.

terhadap hal tersebut.

Kemudian Ayat (2) :

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Kami memang menyetujui urusan pengaturan ini menurut Undang-Undang Dasar. Soalnya kedaulatan ini di samping ada yang tetap di tangan rakyat misalnya pemilihan umum, referendum yang menyangkut Pembukaan, referendum yang menyangkut kedaulatan negara, referendum yang menyangkut wilayah yang nanti juga kami tambahkan referendum yang menyangkut dasar negara, itu tidak di MPR. Sehingga semua akan diatur dalam Undang-Undang Dasar, lalu kami menyetujui bahwa Ayat (2) itu berbunyi :

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

...

Kami kembali kepada Bab II yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasal 2. Kita semua sudah sepakat bahwa anggota-anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat atau peranan rakyat di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat harus lewat pemilihan umum.

Oleh karena itulah justru yang mempunyai kedaulatan di lembaga ini adalah justru anggota-anggota yang kita pilih itu. Sehingga dengan demikian rakyat tidak lagi disekat dalam satu lembaga lain tapi langsung peranannya sebagai wakil-wakil rakyat yang akan menentukan hal pokok dalam kehidupan kenegaran dan kemasyarakatan kita.

Itulah sebabnya maka di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berperan adalah anggota. Cuma memang perlu dirinci bahwa anggota badan apa saja kita sebutkan, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. Ini sudah terakomodir di sana. Tetapi juga di dalam rangka kehidupan gotong-royong kita. Ada keinginan mengakomodir utusan-utusan golongan termasuk di dalamnya TNI/Polri dan itu harus diatur di dalam undang-undang.

Memang ada kekhawatiran seperti dipraktekkan beberapa tahun yang lalu bahwa pintu ini membuka kemungkinan adanya penunjukan secara tidak terkendali sehingga

peranannya lebih besar ketimbang wakil-wakil rakyat yang menjadi anggota MPR itu. Yang dipilih melalui pemilihan umum maupun Utusan Daerah.

Oleh karena itulah maka kami berpendapat bahwa untuk ini kami agar memilih alternatif 1.

Untuk Ayat (2) :

"MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara," tetap dan kami mendukung karena ini adalah penghargaan kepada *founding fathers* dan juga sudah berjalan dengan baik dalam kehidupan kenegaraan selama ini. Demikian juga Ayat (3) segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak tetap karena ini kami pertahankan ini dalam bentuk aslinya.

Pasal 3 :

"MPR mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar."

Selama ini memang sudah perankan semacam itu. Cuma apakah tidak lebih baik dipertimbangkan ulang untuk tidak usah mengatakan kata "mengubah". Meskipun selama ini kita juga melaksanakan itu karena diberi kesempatan lewat Pasal 37. Karena apabila dicantumkan MPR merubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, timbul kesan bahwa seolah-olah mengubah itu satu tugas dan kewajiban.

Oleh karena itu yang pokok tugasnya adalah menetapkan Undang-Undang Dasar. Bahwa ada peluang lewat pintu Pasal 37 itu memang kewajaran bahwa Undang-Undang Dasar memungkinkan menyesuaikan diri dengan perkembangan dan tuntutan zaman.

Kemudian Pasal 3 Ayat (2) kami memang berpendapat bahwa MPR memang masih harus berperan di dalam penyusunan GBHN. Tentang sejauh mana peran itu, dan bentuk kongkritnya kami bersedia untuk membahasnya bersama-sama. Tetapi penting bahwa lembaga wakil-wakil rakyat itu masih punya peranan di dalam memberi arah dan perkembangan bangsa dan negaranya.

Kemudian Pasal 3 Ayat (3) MPR memilih, menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden dari dua paket dan selanjutnya kami memilih altrernatif satu ini. Sehubungan dengan pendapat kami bahwa dalam pemilihan Presiden

langsung nanti, apabila sistem langsung yang kita tempuh itu tidak mencapai syarat-syarat yang ditentukan yaitu mendapat dukungan lebih 50 % dan tersebar di lebih 50 % jumlah provinsi untuk masing-masing provinsi itu lebih dari 20 %, maka harus ada jalan keluar.

Jalan keluar yang beberapa, menurut kami tepat adalah apabila itu diserahkan pasangan pemenang I, pemenang II kepada MPR dipilih dan kemudian pemenangnya ditetapkan.

Jadi tidak menempuh pemilihan umum ulang, baik itu dalam artian langsung lagi atau lewat *electoral*. Dan apabila kita menempuh dua kali pemilu disamping akan menghabiskan dana yang sangat banyak, waktu yang sangat panjang, juga yang terpenting lagi adalah untuk budaya politik kita semacam yang berlangsung ini akan mengundang satu kemungkinan konflik horizontal yang tidak bisa kita bayangkan. Itulah sebabnya maka kami berpendapat untuk patuh.

Waktu sekarang ini kami masih memandang lebih baik apabila syarat-syarat pemilihan langsung itu tidak tercapai pada ronde pertama, kita serahkan pemenang dan pemenang II kepada MPR untuk dipilih satu pasang dan ditetapkan dan dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Kemudian Ayat (3) soalnya Ayat (3) sudah tertampung pada pasal *investment* Pasal 7A dan 7B. Sehingga ini hapus tinggal pasal penutupnya setelah Pasal 3 itu kita pindahkan pada Ayat (6)A yang belum kita bicarakan dan penutupnya adalah MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut ketentuan Undang-Undang Dasar, artinya sudah kita atur pada 7A dan 7B...[632]

Soedijarto sebagai juru bicara F-UG, menyampaikan pandangan fraksinya menyangkut alternatif rumusan tentang penyelenggara kedaulatan, susunan dan wewenang MPR. Berikut ini pandangan F-UG.

Mengenai Ayat (3) yang kemudian menjadi Ayat (2), kami tetap ingin kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan oleh

[632] *Ibid*., hlm. 124-128.

MPR tapi tidak lagi sepenuhnya oleh MPR, kami sepakat dengan kawan-kawan bahwa MPR bukan satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat.

Sedangkan mengenai Ayat (4), kami sepakat dengan aturan I negara Indonesia adalah negara hukum. Mengenai Bab II Pasal 2 Ayat (1), kami seperti dalam pemandangan umum mengatakan kita ingin melestarikan pandangan pendiri republik bahwa ada Majelis yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia tidak hanya mereka-mereka yang terdiri dari anggota partai politik atau yang dipilih tetapi golongan-golongan masyarakat yang kepentingannya dan aspirasinya perlu diperhitungkan dalam penentuan haluan negara dalam garis besarnya.

Golongan-golongan ini tidak mempunyai ketertarikan untuk ikut serta dalam politik praktis seperti pemilihan umum maupun di dalam lembaga-lembaga legislatif.

Saya tidak sependapat bahwa adanya MPR merupakan otokrasi karena sesuai dengan penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 semua tergantung dari semangat penyelenggaran negara. Bahkan pada saat kita melakukan pemilihan umum, DPR pun sebenarnya bisa dipakai oleh penyelenggara negara di waktu yang lampau.

Di samping itu kami ingin mengemukakan bahwa karena pertimbangan itu kami memilih Ayat (1), alternatif 1. Sedangkan mengenai tugas MPR di sini, kami ingin tetap apakah rumusannya seperti alternatif 1 atau ada tambahan bahwa tetap akan ada garis besar haluan negara. Pertimbangannya adalah karena kita ingin memelihara semangat gotong-royong dalam penyelenggaraan negara. Jangan sampai program lima tahunan monopoli Presiden pemenang pemilu, yang dalam praktek politik di Republik Indonesia kita tidak yakin bahwa mempunyai staf yang seluruhnya bisa mewakili pikiran-pikiran yang terbaik dari seluruh bangsa. Sedangkan kalau ada GBHN, kita ingin bahwa pikiran-pikiran yang terbaik dari seluruh bangsa dari manapun mereka datangnya itu akan disumbangkan bagi disusunnya suatu haluan negara yang merupakan komitmen bersama, karena kami tetap tidak menganggap kita perlu menganut suatu sistem politik yang memerintah

dan oposan tapi suatu sistem pemerintahan yang semua untuk semua dan semua untuk satu. Karena itu kami ingin tetap mengusulkan agar dalam penyusunan haluan negara melibatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Mengenai Ayat (2) kami memang memilih alternatif 1 yaitu masih mempunyai wewenang memilih dalam hal pemilihan umum tidak dapat menghasilkan perolehan pasangan Presiden, Wakil Presiden yang memenuhi ketentuan yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar ini.

Sebenarnya bukan hanya masalah efisiensi dan efektivitas tapi juga perhitungan-perhitungan, ketegangan-ketegangan politik yang bisa berkepanjangan dengan suatu model Bapak-*isme* dan sebagainya. Mungkin kalau pasangannya tinggal dua itu gegerannya belum terbayangkan. Jadi mohon supaya *gegerannya* itu di-*minimize*.

Kita sudah merasa berbahagia bahwa kita melangkah satu tingkat, yaitu rakyat ikut serta dalam proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, walaupun kalau tidak sampai mencapai sasaran kita kembalikan kepada wakil-wakilnya.

Mengenai Pasal 3, saya kira Ayat (3) kami sepakat dengan yang sudah dibacakan oleh Saudara Ketua yaitu MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.[633]

Yusuf Muhammad, juru bicara F-KB, menyampaikan pandangan fraksinya mengenai pilihan alternatif atas rumusan mengenai penyelenggara kedaulatan dan konsekuensi dari pilihan pemilihan Presiden secara langsung. Berikut ini pandangan F-KB.

Terakhir, Bab II, saya langsung saja menyampaikan pilihan. Untuk Pasal 2 itu kami memilih alternatif 2 saya kira, karena sejak dulu sudah memilih itu. Ya, tidak pakai alasan, alasannya sama dengan yang lain. Ini tidak pakai alasan, ini keputusan politik.

Pasal 3, kalau Pasal 3 ini konsekuensi logis sebetulnya dari pilihan ketika kita bicara tentang Presiden langsung. Dan yang pantas itu alternatif kedua. Ketika kita bicara dan menyetujui pemilihan Presiden langsung itu, memang nanti kita akan bertemu dengan perbedaan pendapat ketika

[633] *Ibid*., hlm. 128-129.

> tidak sampai 50% itu. Kalau kami memang kita kembalikan ke rakyat, langsung selangsung-langsungnya. Mungkin ada yang langsung selangsing-langsingnya.
>
> Saya kira kemudian yang ketiga, alternatif Ayat (3), kami memilih alternatif dua...[634]

Selanjutnya, F-TNI/Polri melalui juru bicaranya, Affandi, menyampaikan pendapat mengenai alternatif rumusan penyelenggara kedaulatan dan yang menyangkut susunan serta wewenang MPR. Selengakapnya pendapat F-TNI/Polri atas hal itu sebagai berikut.

> Kemudian selanjutnya untuk yang ketiga, berkenaan dengan kedaulatan rakyat, dari Fraksi TNI/Polri menentukan pilihan pada altenatif dua, "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."
>
> Alasannya dalam realitasnya kedaulatan rakyat tidak bisa dan tidak mungkin di otonomi oleh satu lembaga saja dan implementasinya didistribusikan kepada beberapa lembaga negara secara proposional, sesuai dengan fungsi masing-masing serta berinteraksi dalam proses politik secara *checks and balances* dan bahkan untuk beberapa hal dilaksanakan langsung oleh rakyat misalnya pemilihan Presiden.
>
> Alasan yang kedua, apapun status MPR di masa mendatang apakah sebagai lembaga formal ataukah *joint session* itu tidak menjadi masalah. Yang penting *checks and balances* secara fundamental. Kemudian jelas MPR itu fungsi peran dan tugas wewenangnya secara esensial. Jadi Kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kami memilih yang itu.
>
> ...
>
> Kemudian untuk Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat yang pertama berkenaan dengan keanggotaan. Kami memilih alternatif 1 Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR, DPD yang dipilih melalui pemilu ditambah dengan Utusan Golongan yang diatur ketetapan undang-undang.
>
> Ini MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) jadi permusyawaratan, sehingga bukan hanya perwakilan ditambah lagi dalam rangka untuk menjelmakan,

[634] *Ibid*., hlm. 131.

mengejawantahkan rakyat Indonesia sebagai mana yang dituangkan yang ada dalam pikiran pokok persatuan yang jelas sekali dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Kemudian kembali lagi, apapun status MPR tidak menjadi persoalan. Yang penting tugas, wewenang, jelas dalam rangka *checks and balances* tadi.

Kemudian untuk Ayat (2) tetap, Ayat (3) tetap.

Kemudian Pasal 3 yang kami pilih alternatif 1. Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan Haluan Negara dalam Garis-garis Besar.

Ini kami sampaikan dalam beberapa waktu-waktu yang lalu kami tetap memegang untuk memasukan MPR menetapkan Haluan Negara dalam Garis-garis Besar dengan alasan bahwa GBHN tetap diperlukan dalam rangka keterpaduan, kebulatan, keutuhan, dan kesinambungan pembangunan nasional. Terlebih lagi untuk Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang dengan kebhinnekaan di semua aspek.

Kemudian dengan adanya GBHN dapat mencegah penyalahgunaan dan kewenangan serta mencegah pengelolaan pemerintahan berdasarkan selera dan kepentingan penguasa. Oleh karena jelas substansi akuntabilitasnya.

GBHN berdasarkan program yang dikampanyekan oleh calon Presiden ditambah dengan masukan-masukan dari Majelis, kemudian jelas dengan GBHN yang lalu-lalu telah ada disampaikan oleh Bapak-Bapak dalam diskusi, baik itu forum BP maupun rumusan. Bahwa demokrasi mempunyai ciri-ciri yang universal diantaranya adalah partisipasi, persamaan, persaingan, terbuka dan jujur, keterwakilan, aspirasi, akseptabilitas, dan penting sekali akuntabilitas.

Jadi, sehingga kalau bila ada GBHN jelas akuntabilitasnya oleh Presiden pada saat itu, karena Presiden hanya untuk lima tahun apabila yang paling panjang sepuluh tahun. Bagaimana halnya kalau bangsa itu menatap visi 10, 20 bahkan 30 tahun mendatang berkenaan dengan perkembangan ekonomi berkenaan dengan kepentingan lain-lainnya.

Siapa yang membuat untaian rajutan yang segitu panjang selama 20 tahun itu, kalau tidak dibuat? Kalau dibuat Presiden yang sedang memerintah, dia membuat 20

tahun mendatang tidak hanya lima setelah dilaksanakan oleh Presiden yang ke-4, ternyata ini program yang dulu jadi tidak karu-karuan lagi, jadi harus ada. TNI/Polri berpendapat demikian.

Kemudian Ayat (2) berkenaan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Memilih dan menetapkan serta melantik Presiden dan wakil Presiden dari dua paket calon Presiden yang selanjutnya. Kami memilih alternatif satu yang bunyinya MPR memilih, menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden dari dua paket Calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu, dalam hal tidak ada paket yang memenuhi perolehan suara. Dengan alasan sebagai berikut, kita memahami bahwa kondisi bangsa kita ini mengalami krisis multidimensional.

Kemudian tadi dijelaskan oleh Bapak terdahulu bahwa dalam struktur mekanisme dan proses sebagai sistem politik, dalam komunikasi politik ada proses komunikasi politik sangat dipengaruhi oleh budaya politik. Budaya politik berdasar atau berkembang dari budaya-budaya kontemporer yang ada pada kita yang masih primordial, parentalis, patrimonial, parogia dan *term* lain. Terlebih-lebih lagi penyebaran penduduk yang tidak merata dan kondisi geografis kita yang kepulauan negara kita demikian banyak.

Dari itu semua maka seolah-olah apa kita rasakan bahwa respon aspirasi ataupun keikutsertaan masyarakat di dalam proses berpolitik tadi masih diwarnai hal-hal yang subyektif emosional bukan obyektif rasional.

Sehingga *cost*-nya akan besar apabila di-*round* kedua itu masih kembali kepada rakyat.

Dari segi politik tadi juga, Bapak sudah jelaskan banyak sekali. Dari segi ekonomi mahal, keamanan kerja keras, dari segi waktu menghitung pemilihan pertama sudah cukup waktu tiga bulan berikutnya lagi mungkin tiga bulan, belum *ribetnya* sehingga kalau sampai enam bulan kosong pemerintahan, kasihan rakyat lagi, Bapak-Bapak.

Dan putaran pertama, *round* pertama *toh* sudah langsung.

Yang kedua, putaran kedua, *round* kedua, sudah pemenang

kedua yaitu sebagai penyanggah yang sama, kecuali kalau keadaan tadi tidak ada kondisi budaya, kondisi *multidimention* krisis tadi sudah tidak ada, mungkin *feasible*.

Untuk *feasible* ini perlu kerangka yang panjang sekali yang akan tentunya ditentukan bersama-sama yang akan datang, sehingga menurut hemat kami sudah memenuhi kaidah demokrasi langsung atau pemilihan langsung.

Kemudian untuk Ayat (3) tentang kewenangan MPR. Dalam mamberhentikan Presiden untuk hal ini kami menyarankan untuk rumusan yang diperoleh atau dan disepakati dalam forum lobi dalam wakil-wakil fraksi tadi malam atau kemarin malam. Itu dijadikan alternatif untuk hal ini.

Jadi alternatif satu dan dua dalam konsep lama ini diganti dengan MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.

Saya sarankan yang ini, karena di sini kita belum mengurai secara detil *impeachment*, tapi baru memberikan koridor tentang kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan harus masuk. Jadi tidak perlu detilnya diterima di Pasal 7.[635]

F-KKI melalui juru bicaranya, F.X. Sumitro menyampaikan pendapat fraksi mengenai penyelenggara kedaulatan dan yang berkaitan dengan susunan serta wewenang MPR. Berikut kutipannya.

Kemudian Ayat (3) alternatif 1 :

"Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."

Di awal kami tadi mengatakan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ini adalah ciri daripada demokrasi Indonesia, karena kedaulatan di tangan rakyat dan permusyawaratan perwakilan. Ini ciri. Kalau tidak *dihilangi* kata "sepenuhnya" juga Majelis juga dan di situ juga tidak dibatasi. Tidak ada pembatasannya. Karena hal ini sudah pasti dipikirkan mengapa kita harus menggunakan istilah itu.

Jadi, kami tetap berpegang pada kedaulatan ada di alternatif 1, tapi dengan penambahan kata "sepenuhnya."

[635] *Ibid*., hlm. 132-134.

Tentang kedaulatan yang berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar alternatif ke-2 yang menjadi dasar hukum negara, bukan hanya yang tertulis itu disebut Undang-Undang Dasar, yang tidak tertulis pun ada. Jadi kalau Undang-Undang Dasar ini hanya hukum dasar yang tertulis saja, sedangkan kedaulatan rakyat itu harus didasarkan kepada Undang-Undang Dasar maupun Undang-Undang Hukum Dasar yang tidak tertulis, karena Undang-Undang Dasar itu hanya merupakan hukum dasar yang tertulis. Sehingga kami tidak menggunakan ini, karena cukup kedaulatan sudah dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

...

Kemudian mengenai Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasal 2. Pada dasarnya kami setuju dengan alternatif 1, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, yang dipilih melalui pemilihan umum yang ditambah dengan Utusan Golongan yang diatur menurut ketentuan undang-undang, pada prinsipnya. Karena apa, kita harus memahami mengenai masalah Dewan Perwakilan Daerah.

Di dalam undang-undang ini diatur, mengenai Dewan Perwakilan Daerah. Pertanyaan saya, sama-sama anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, mengapa golongan diatur secara tersendiri dengan undang-undang, mengapa tidak diatur di sini juga. Karena kalau diatur di undang-undang nanti ada golongan yang *nggak* ikut membentuk undang-undang, dibuang saja. Dia dibuang aja. Taruhlah TNI/Polri, mungkin ya *nggak* usahlah. Karena nanti nggak ada di DPR. Dia berada di MPR sekarang. Nantinya kan nggak ada di DPR, berarti *nggak* ikut membentuk undang-undang.

Oleh karena itu masalahnya, menurut saya, hendaknya ini juga golongan ini diatur dan dibatasi. Wewenangnya apa, kalau Dewan Perwakilan Daerah itu diberikan wewenang, di PAH sendiri itu ada diatur. Tetapi mengapa golongan *nggak*, apa ini tukang stempel saja. Apa ini hanya tukang stempel saja, ya sekedar asal ikut-ikut rame-ramelah.

Ini juga hendaknya harus dijelaskan, karena ini menyangkut sama-sama anggota Majelis.

Oleh karena itu, pada prinsip alternatif ini tapi juga harus

perlu pengaturan lebih lanjut mengenai anggota golongan, seperti halnya anggota Dewan Perwakilan Daerah. Jadi maksud saya, saya ulang bahwa perlu juga pengaturan lebih lanjut dalam Undang-Undang Dasar ini mengenai Utusan Golongan secara rinci, baik jumlah maupun wewenangnya seperti apa yang ditentukan oleh Dewan Perwakilan Daerah. Itu mengenai Pasal 2.

Kemudian mengenai Pasal 3:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah, menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan Haluan Negara dalam Garis-Garis Besar". Haluan negara Indonesia, itu sudah jelas, yaitu Undang-Undang Dasar 45 dengan segala perubahannya itu haluan negara. Kemana negara kita ini? Kepada masyarakat yang adil dan makmur.

Tetapi yang harus ditentukan oleh Majelis adalah Garis-garis Besar dari Haluan Negara itu, artinya prioritas amanah dalam program 20 tahun. Bukan Majelis menentukan haluan negara lagi. Karena haluan negara itu saya ulang kembali sudah diatur di dalam Undang-Undang Dasar itu sendiri, kemana negara ini mau dibawa. Yang salah selama ini selalu di-*melencengkan*, *gitu lho*.

Jadi saya ulang kembali, bahwa yang harus ditetapkan Majelis adalah Garis-garis Besar Haluan Negara tadi, dari pihak TNI/Polri sudah jelas. Jelas *kan* dari wakil TNI/Polri.

Kita perlu GBHN, Garis-garis Besar Haluan Negara. Kalau yang mengatakan tidak perlu, ya tidak memahami. Karena apa? Dua puluh tahun atau mau dibikin 25 tahun atau per lima tahun, silakan. Supaya dalam kita menuju kepada masyarakat adil dan makmur itu kita sudah tahu dalam waktu 20 tahun begini, dalam waktu 40 tahun begini dan akhirnya kita sampai di sana pada tujuan yang ideal yang kita cita-citakan.

Seperti tadi, kalau cuma Presiden yang menentukan haluan negara, tiap lima tahun ganti kita, lari kemana nanti negara ini? Babak belur.

Jadi, saya alternatif satu. Dengan catatan, pertama, mengenai menetapkan haluan negara dalam garis besar ini, menurut saya keliru rumusannya. Seharusnya menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Karena pemahaman

saya dari F-KKI haluan negara itu sudah dilakukan oleh Undang-Undang Dasar 45.

Kemudian mengenai mengubah dan menetapkan. Sebetulnya menetapkan itu mempunyai suatu cakupan yang luas. Menetapkan Undang-Undang Dasar itu mempunyai cakupan yang luas. Karena kalau dimasukkan mengubahkan nanti dibikin tahunan, *ngubah* terus daripada *nggak* ada kerjaan ubah-ubah pasal. Lumayan.

Oleh karena itu, pembentuk undang-undang dahulu menetapkan di Pasal 37 diberikan wewenang untuk merubah kalau diperlukan. Jadi tidak menutup kemungkinan bahwa Undang-Undang Dasar itu dirubah diberikan di Pasal 37. Tapi bukan tugas, bukan memberikan kewenangan atau menugaskan kepada MPR untuk merubah Undang-Undang Dasar, kalau memang tidak perlu.

Jadi menurut saya ini, ya ini pendapat dari F-KKI. Kami tidak bisa, prinsipnya menerima alternatif 1, tapi harus dirubah sesuai dengan yang lama, dikembalikan kepada yang lama, yaitu Pasal 3 yang lama, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Ini rumusan yang sudah benar.

Bukan kita seakan-akan, kalau yang baik dan benar, mengapa *nggak*, kalau menurut saya ya saya akui bahwa itu yang baik dan benar, mengapa kita harus capek-capek mikir.

Kemudian Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan, saya kira tadi saya pakai alternatif 1.[636]

F-PDKB melalui juru bicaranya Gregorius Seto Harianto menyampaikan pandangan atas pilihan alternatif mengenai penyelenggara kedaulatan, susunan MPR dan yang menyangkut wewenang MPR. Berikut ini urainnya.

Pada Ayat (3), kami tetap memilih alternatif kedua:

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Karena alternatif satu ini juga sangat bisa menimbulkan *sumir* juga. Pemahaman yang *sumir* karena kalau kedalautan di tangan rakyat dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat maka jangan-jangan DPR/DPRD bukan wadah

[636] *Ibid*., hlm. 135-137.

kedaulatan rakyat.

Kemudian Ayat (4) memilih alternatif 1 dengan berbagai argumentasi yang sudah disampaikan, saya mendukung. Bab II masih dengan Pasal 2, saya memilih alternatif ke-2 karena tetap berpegang pada prinsip bahwa semua Wakil Rakyat harus dipilih langsung oleh rakyat.

Selanjutnya untuk Pasal 3. F-PDKB memilih alternatif ke-2. Karena Pasal 3 Ayat (1) memilih alternatif ke-2 karena sepakat bahwa dengan prinsip kabinet presidensil dan Presiden dipilih langsung oleh rakyat maka tidak diperlukan penetapan sebuah program nasional atau Garis-garis Besar Haluan Negara.

Dalam Garis besar atau apapun namanya, kecuali kalau itu bentuknya nanti bisa diatur dalam ayat tersendiri bahwa itu hanya merupakan bentuk komitmen kebersamaan saja, tetapi pada dasarnya memilih alternatif 2.

Kemudian Ayat (2) memilih alternatif juga ke-2 dengan satu catatan penyempurnaan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan atau Wakil Presiden tidak perlu lagi ditetapkan karena itu sudah hasil pemilu.

Pada saatnya kita nanti bicara soal Pasal 6 akan dibahas kembali, kemudian Ayat (3) fraksi kami memilih pada alternatif 2 dengan catatan bahwa F-PDKB juga tidak keberatan kalau ayat ini disatukan dalam Pasal 7A, 7B dalam rangka *impeachment* sehingga di sini tidak perlu lagi ditegaskan MPR soal kewenangan *impeachment* karena merupakan *exception*.[637]

Setelah semua fraksi menyampaikan pendapatnya, Ketua Rapat, Jakob Tobing merangkum semua pendapat mengenai pilihan alternatif rumusan tentang penyelenggara kedaulatan, susunan MPR, wewenang MPR, dan keterlibatan MPR dalam pemberhentian Presiden. Berikut ini rangkuman Ketua Rapat terhadap hal tersebut.

Sedangkan yang mengenai Ayat (2) tentang Ayat (3) ini cukup banyak yang menghendaki alternatif 2, tapi ada yang masih menghendaki alternatif 1. Walaupun dalam lobi seluruh fraksi sudah sependapat bahwa itu ada di alternatif 2.

Kemudian mengenai Ayat (4) juga demikian, pada

[637] *Ibid*., hlm. 138-139.

umumnya ada pada alternatif 1 masih ada satu, dua ayat pada alternatif 2.

Mengenai Bab II Pasal 2 Ayat (1) ini kira-kira yang masih begini ini, masih seperti ini. Pasal 3 Ayat (1) ini masih seperti yang dulu. Cuma memang ada koreksi sedikit Pak Mitro untuk alternatif 1 ini yang benar ini adalah menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara itu. Tolong di catat.

Kemudian untuk alternatif Ayat (2) masih seperti yang dulu itu. Untuk Ayat (3) sudah cenderung untuk memakai hasil lobi yang di padatkan itu yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya dalam ketentuan Undang-Undang Dasar.[638]

Pembahasan selanjutnya mengenai MPR dilakukan oleh Tim Perumus Komisi A. Pada Rapat Lobi Tim Perumus Komisi A (Lanjutan) MPR RI, 7 November 2001, yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda Pembahasan Perubahan UUD 1945 Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7A, Pasal 7B, dan Pasal 7B, menyinggung masalah susunan dan kedudukan MPR. Ketua Rapat dalam pengantarnya menjelaskan bahwa Rapat Lobi akan menegaskan posisi pendapat masing-masing fraksi.

Baik hadirin yang saya hormati. Jadi kami ada suatu usul untuk mencari jalan menyelesaikan tugas Tim Perumus dan sekaligus Komisi A tentunya. Jadi kami membuat berdasarkan pendapat-pendapat yang ada, akhirnya ada tiga paket. Tiga paket dan tiga-tiganya paket itu kami buat utuh, mulai dari Bab I sampai Bab IX. Pada umumnya sama, misalnya tentang kedaulatan, sama...

Kemudian mengenai kewenangan MPR misalnya untuk berwenang merubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sama semua. Untuk penetapan Garis-garis Besar Haluan Negara, ada yang beda...

Jadi misalnya F-PDIP ada di mana, F-PPP ada di mana, begitu ya. Jadi ketiga kecabangan, ketiga pengelompokan itu. *Nah*, hal yang saya ingin lakukan adalah saya ingin setiap fraksi mengutus begitu, satu orang yang memang betul-betul. *Nah*, ini juga kan karena sudah malam yang bisa memutus terutama untuk mengecek apa betul

[638] *Ibid*., hlm. 140.

posisinya di situ.

Yang kedua, untuk kalau ini posisinya lantas mau *diapain*? Jadi tidak lagi berargumentasi latar belakang. Ini sudah *positioning*, *minding* begini. Kalau disepakati demikian, mohon maaf apakah saya bisa misalnya mengundang satu per satu begitu? Untuk *ngecek* posisi itu, apakah betul di sini, di sini, di sini, begitu. Bisa Pak ya? Supaya kita mulai langsung konkrit langkah-langkahnya begitu.[639]

Sebelum sampai pada penentuan posisi pendapat masing-masing fraksi, Andi Mattalatta dari F-PG mengemukakan bahwa ada beberapa materi yang telah disepakati untuk di-*pending* pada 2002.[640] Hal tersebut kemudian dijelaskan oleh Ketua Rapat bahwa yang telah disepakati untuk di-*pending* tetap berbentuk alternatif.[641]

Selanjutnya Ketua Rapat, Jakob Tobing menjelaskan posisi pendapat masing-masing fraksi sebagai berikut.

Atau saya antar sedikit ya. Kalau misalnya ini di-*vote* itu ada perbedaan antara kiri dan kanan. Misalnya halaman satu paling bawah, itu MPR-nya terdiri dari DPR, DPD, dan Utusan Golongan, itu ada paling kiri. Kalau yang di tengah dan yang di kanan itu adalah anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, itu kiri dan kanan.

Untuk memperlihatkan nanti, soalnya ada yang berbeda Pak ke bawahnya. Halaman dua coba lihat, paling kiri itu menetapkan GBHN. Kalau yang di tengah, tidak. Yang kanan, tidak...

...

Menurut catatan saya, tolong dikoreksi. Paling kiri itu F-UG. Paling tengah itu F-PDIP, F-PG, F-Reformasi, F-PBB, F-PDU, F-PDKB, dan F-TNI, yang tengah. Ya seluruh halaman, artinya paketnya itu ini *kan* lengkap, Bab I sampai Bab IX. Apa betul *nggak* begitu. Kemudian yang paling kanan itu F-PPP, F-KB dan F-KKI. F-PDIP, F-PG, F-TNI, tolong dicek Pak Affandi ya kalau betul. F-TNI, F-Reformasi, F-PBB,

639 *Ibid*., hlm. 467.

640 *Ibid*., hlm. 468.

641 *Ibid*., hlm. 469.

FPDU, F-PDKB.[642]

Ketua Rapat, Jakob Tobing kemudian menanyakan posisi pendapat fraksi mengenai susunan MPR. Pertanyaan tersebut dijawab oleh Andi Mattalata dari F-PG bahwa antara kanan dan tengah itu sama,[643] dan kemudian dibenarkan oleh Ketua Rapat dan memberikan penjelasan tambahan sebagai berikut.

> *Oh* iya kalau kembali asal, banyak juga, kita banyak. Iya cara saya nanya yang salah, pertanyaannya betul. Tengah dan kanan sama. Sebab posisi MPR alternatifnya cuma dua. Jadi ini jangan diambil sepotong demi sepotong, satu paket demi satu paket. Maksudnya kalau kita misalnya harus mengambil keputusan secara *voting* itu paket satu siapa, paket dua siapa, paket tiga siapa. Begitu *lho* maksud saya. Silakan.[644]

Selanjutnya Ketua Rapat, Jakob Tobing menjelaskan dan menanyakan pendapat F-TNI/Polri mengenai susunan MPR dan wewenang MPR menetapkan GBHN.

> ...Kemudian untuk Pasal 2. Atau begitu saja ya. Untuk Pasal 2 ini *kan* yang kiri ini MPR terdiri dari DPR, DPD, dan Utusan Golongan, kalau menurut catatan saya ini adalah didukung oleh F-UG. F-TNI apakah mendukung ini?
>
> ...
>
> Ya. Oh abstain, ya, *ok*. *Nggak*, ini karena sudah tahap final jadi mungkin lebih baik kita perjelas. Jadi ini dalam hal ini masih abstain.Ini catatannya adalah bahwa untuk F-TNI hanya di peraturan peralihan, itu catatannya begitu. Sedangkan yang soal Utusan Golongan masih abstain atau masih bagaimana? Menunggu, oh iya. Halaman berikutnya, yang kanan itukan sama ini, sama itu DPR dan DPD, itu di-*share* oleh yang kelompok kanan dan kelompok tengah. *Nggak* ada yang ekstrim. Kemudian halaman dua. MPR menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara itu di F-UG. *Nggak*, masing-masing saja dulu Pak, TNI bagaimana? Pakai *mic* kalau argumentatif.[645]

---

642 *Ibid*.

643 *Ibid*., hlm. 470.

644 *Ibid*., hlm. 472.

645 *Ibid*., hlm. 473 dan 474.

Untuk pertanyaan mengenai wewenang MPR menetapkan GBHN, F-TNI/Polri melalui Affandi mengemukakan sebagai berikut.

> Mohon maaf ini karena pengertian saya, Garis-garis Besar Haluan Negara seperti yang terdahulu merupakan pola umum, pola dasar pembangunan nasional yang terdiri dari pola umum pembangunan jangka panjang, pola umum Pelita dan baru tahunan. Ternyata GBHN itu *kan* tidak harus seperti itu saja. Ternyata GBHN itu bisa juga dibuat lima tahunan. Sekarang *kan* sudah berubah ya.
>
> Terus yang pentingkan ada suatu mekanisme yang juga mencermati untuk dinamika jangka panjang. Itu yang kita tuntut itu supaya terangkum. Misalnya seperti di Amerika itukan DPR dua tahun, Presiden empat tahun, Senat itu enam tahun, tujuannya *kan* dalam rangka kesinambungan. Ada satu badan yang dalam mekanismenya dia mencermati jangka panjang itu, kalau itu ada, *no problem*.[646]

Penjelasan dari F-TNI/Polri di atas disimpulkan oleh Ketua Rapat bahwa wewenang menetapkan GBHN tidak harus oleh MPR.[647]

Pada rapat tersebut juga mengemuka mengenai pengambilan keputusan secara *voting*, sebagaimana dikemukakan oleh Ketua Rapat, Jakob Tobing sebagai berikut.

> *Nah*, sekarang yang berikutnya. Yang kemungkinannya kalau *nggak* bisa pendekatan apakah kita bisa ambil *voting*...[648]

Harun Kamil dari F-UG menyarankan agar jangan dilakukan *voting*.

> Kalau boleh saya menyarankan, jangan dilakukan *voting*. Kesepakatan kita waktu rapat di Sahid, dilakukan *voting*. Terus kemudian sekarang tiba-tiba berubah, menjadi *voting* itu menjadi pertanyaan buat kami, *kan* begitu. Saya kira semua mencatat waktu itu, kita pertemuan di Hotel Sahid itu.[649]

---

646 *Ibid*., hlm. 474.

647 *Ibid*.

648 *Ibid*., hlm. 477.

649 *Ibid*., hlm. 478.

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyampaikan klarifikasi atas saran di atas dengan menanyakan penafsiran atas usulan untuk menghindari *voting*. Berikut ini klarifikasi tersebut.

> Untuk klarifikasi saja untuk Pak Harun ini.
>
> Ketika pertemuan di Sahid itu, ketika memang ada yang mengusulkan, kalau tidak salah Pak Amien Rais memimpin ketika itu, memang meng-*appeal* kita semua untuk sedapat mungkin jangan ada *voting*. Tapi terahkir, Pak Yusuf Muhammad, nampaknya menyampaikan sesuatu yang saya lupa rumusannya, tetapi bisa ditafsirkan bahwa dimungkinkan *voting*, ya.
>
> *Nah* itu lalu kemudian keputusannya memang tidak ....setelah apa yang disampaikan Pak Yusuf Muhammad. Lalu kemudian dia menjadi...apakah itu diterima atau tidak, itu yang saya tangkap.
>
> Jadi ini sekedar klarifikasi saja. Mungkin yang hadir ketika di Hotel Sahid, apa penafsirannya seperti itu?[650]

Klarifikasi di atas oleh Harun Kamil dari F-UG dijawab bahwa kesepakatannya memang tidak ada *voting*[651]. Terhadap jawaban tersebut, Ali Masykur Musa dari F-KB memberikan penjelasan bahwa kalau belum disepakati maka ditunda tahun depan.

> Tapi, terakhir Pak Amien juga bilang, kalau memang belum bisa tahun ini, ya tahun depan. Tidak usah dipaksakan, kaitannya belum ada kesepakatan. Kalau sudah *nggak* ada waktu ya harus *voting*. Tapi untuk tahun ini saya menangkap Pak Amien seperti itu, jangan.... Kalau memang *nggak* bisa dipaksakan, ya nanti.[652]

Penjelasan Ali Masykur Musa di atas ditambahkan oleh Ketua Rapat, Jakob Tobing dengan mengatakan bahwa dalam Tata Tertib MPR dinyatakan *voting* dapat dilakukan, termasuk

650 *Ibid*.

651 *Ibid*.

652 *Ibid*.

di tingkat Komisi[653].

Pembahasan mengenai kebolehan pengambilan keputusan secara *voting* kemudian oleh Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP diusulkan agar disepakati terlebih dahulu apakah pada tingkat Komisi dan Paripurna ataukah Paripurna saja.

> Jadi kalau kita memang akan menempuh *voting*, mungkin perlu disepakati *voting*-nya ini apakah di Komisi dan Paripurna, atau cukup di Paripurna saja. Karena *toh*, ketika di *voting* di Komisi, apa yang diputuskan di Komisi itu pun juga bisa di-*vote* lagi di Paripurna. Kalau dari segi teknis ya di Paripurna saja. Sehingga laporan Komisi itu ya menyajikan alternatif-alternatif yang akan di-*vote* dalam Paripurna begitu.[654]

Harun Kamil dari F-UG mengusulkan agar dilakukan di Paripurna meskipun tetap menyarankan agar jangan ada *voting*.

> Ya, kayaknya begini. Pada waktu Komisi itu *kan*, orang mengirim anggota *kan* tidak sesuai dengan jumlah anggotanya. Jadi saya kira yang objektif ya kalau mau di paripurna, dengan catatan. Saya jangan *voting*, *kan* begitu. Tapi ya tentu, terserah. Cuma menyarankan.[655]

Terhadap usul dan saran di atas, Ketua Rapat, Jakob Tobing menyatakan bahwa apabila tidak diambil keputusan maka akan mendiskreditkan MPR. Adapun pengambilan keputusan secara *voting* diserahkan pada kesepakatan peserta.

> *Nggak* ini di tengah-tengah suasana begini, kalau memang kita tidak bisa mengambil sebuah keputusan, itu akan sangat mendeskriditkan MPR secara keseluruhan. Saya pikir, *kok* ya. Jadi mungkin ya kita ambil putusan, apakah di Komisi atau langsung di Pleno, saya silakan saja.[656]

A.M. Luthfi dari F-Reformasi berpendapat bahwa agar mempermudah, *voting* dilakukan di Komisi[657]. Namun menurut

---

653 *Ibid*.

654 *Ibid*., hlm. 479.

655 *Ibid*.

656 *Ibid*.

657 *Ibid*.

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP pendapat tersebut ujungnya tetap di Paripurna[658]. Pendapat Lukman tersebut ditambahkan oleh Zain Badjeber yang juga dari F-PPP dengan mendasarkan pada alasan bahwa perwakilan di Komisi tidak berimbang[659]. Pendapat terakhir tersebut juga dibenarkan oleh Ketua Rapat, Jakob Tobing.[660]

Selanjutnya mengenai materi yang kemungkinan putusannya akan diambil secara *voting*, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengusulkan agar khusus mengenai Pasal 2 dengan mengingat pendirian F-UG cukup dibuat 2 (dua) alternatif saja.

> Seperti yang saya sampaikan Ketua. Jadi supaya jangan ada kesan kolom kiri ini hanya semata-mata F-UG saja, karena sesungguhnya andaikata tidak seperti itu. Karena kolom kiri ini dibuat hanya karena mengakomodasi Pasal 2, *kan* begitu. Tapi selain Pasal 2 sebenarnya di tengah dan atau di kanan, begitu. Sehingga cukup dua alernatif saja.
>
> Khusus menyangkut Pasal 2, tetap juga dua juga, yang kolom kiri dengan gabungan tengah dan kanan. Karena tengah dan kanan khusus menyangkut Pasal 2 itu pada dasarnya sama.[661]

Jakob Tobing selaku Ketua Rapat kemudian menjelaskan bahwa hasil Rapat Lobi Tim Perumus ini akan dilaporkan ke Rapat Komisi esok hari. Adapun yang akan dilaporkan adalah sebagai berikut.

> Di sini kita laporkan saja. Kalau begitu lapornya *kan* besok pagi. Coba dipikir ulang sekali lagi. Ini harus betul-betul... Jadi begini, ada dua kali *vote*. *Vote* dilakukan di paripurna. Jadi ini sistem laporannya tidak begini. Ini tadi untuk menolong dan memperlihatkan posisi-posisi. Isinya itu adalah bahwa ada dua tahap pemilihan.
>
> Yang pertama adalah yang menyangkut susunan MPR, yaitu Pasal 2 Ayat (1). Alternatifnya adalah satu MPR terdiri atas anggota DPR, anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan utusan golongan yang diatur

[658] *Ibid*., hlm. 480.

[659] *Ibid*.

[660] *Ibid*.

[661] *Ibid*., hlm. 485.

menurut ketentuan undang-undang.

Alternatif dua. MPR ini terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Itu yang pertama.[662]

Selanjutnya hasil kerja Tim Perumus dilaporkan pada Rapat Komisi A ST MPR 2001 Ke-5, 8 November 2001. Pada kesempatan tersebut Ketua Rapat, Jakob Tobing menyampaikan hasil Tim Perumus mengenai MPR sebagai berikut.

Kemudian mengenai Bab II, di sini ada dua alternatif pada Pasal 2 Ayat (1). Alternatif pertama ini menggambarkan bahwa dia, MPR itu terdiri dari anggota DPR, ditambah anggota DPD, dan ditambah dengan Utusan Golongan yang diatur menurut undang-undang.

Sedangkan pada alternatif duanya itu, MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilu. Bedanya ditambah dengan Utusan Golongan.

Di sini ada sebuah catatan yang merupakan kesepakatan dari tim perumus dan fraksi-fraksi. Dan sebenarnya adalah suatu keputusan nasional bahwa mengenai keanggotaan Fraksi TNI/Polri di MPR yang masih sampai selambat-lambatnya tahun 2009, itu akan ditegaskan kembali di dalam bab atau Aturan Peralihan.

Pasal 3, yang menjadi alternatif adalah apakah MPR menetapkan garis-garis besar haluan negara atau tidak perlu ayat ini? Jadi ini ada hubungannya dengan..., kalau memang sistem presidensiil, Presiden tidak lagi mempertanggungjawabkan hal-hal seperti ini dan juga tidak bisa diukur. Tetapi di satu pihak yang lain mengatakan bahwa ini adalah supaya ada kebersamaan di dalam mengelola negara ini dalam jangka panjang kemana, begitu.

Selanjutnya mengenai Ayat (3), ini adalah mengenai apakah ronde kedua daripada pemilihan Presiden langsung itu dilakukan oleh MPR, kalau tidak ada yang menang pada ronde yang pertama.

Kemudian mengenai Ayat (4) dan Ayat (5), jadi ini adalah

662 *Ibid*., hlm. 486.

> bahwa MPR memang..., apapun cara yang ditempuh, apakah rakyat yang memutuskan ataukah rakyat yang menetapkan, tetapi yang melantik adalah MPR.
>
> Kemudian Ayat (5), ini adalah suatu penegasan bahwa ini adalah sistem presidensiil. MPR itu mempunyai suatu tanggung jawab, bukan sebagai hak eksklusif, tetapi hanya dapat memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Tidak bisa menurut hal-hal lain, dan itu adalah *exception*.[663]

Sebelum membahas hasil rumusan di atas, Pataniari Siahaan dari F-PDIP mengemukakan adanya edaran mengenai rumusan materi Bab II sebagai berikut.

> Kami menerima edaran yaitu satu lembar. Mengenai Bab II, Permusyawaratan Rakyat. Apakah ini lampiran daripada hasil tim perumus ataukah berdiri sendiri? Tadi dibagikan oleh Sekretariat, ingin tanya saja.[664]

Ketua Rapat, Jakob Tobing menjelaskan hal tersebut sebagai paket pendapat yang memang berbeda konsekuensinya terhadap ketentuan-ketentuan lain. Berikut ini penjelasannya.

> Ya, itu begini. Itu ada satu dari tim perumus dan dari pimpinan fraksi-fraksi. Dari berbagai alternatif yang ada di sini dan berbagai posisi yang ada di sini, itu kalau pengambilan putusannya berdasarkan *voting*, tentunya kita berbicara tentang suatu sistem yang utuh. Maka ada dua paket yang mewakili pendapat-pendapat yang ada di sini dalam satu kesatuan yang utuh, jadi lengkap. Mulai dari Bab I, Bab II, III, IV, V, VI, VIII, IX. Itu paketnya ada dua. Kalau itu yang menjadi cara pengambilan putusan di paripurna. Kan ada cara pengambilan putusan lain.
>
> Itu..., posisi misalnya partai A, tentunya posisi pada Bab I berkaitan dengan posisi Bab II, berkaitan dengan posisi Bab III, tidak lepas-lepas. Demikian juga posisi partai B. Sehingga kalau ada satu amendemen dilakukan jangan kepalanya kepala burung, badannya badan singa, kakinya kaki kuda. Larinya cepat, tapi kepalanya burung mau terbang *nggak* bisa. Jadi itu yang sebabnya maka diadakan pengelompokkan.

[663] *Ibid.,* hlm. 583-584.

[664] *Ibid*., hlm. 590.

Sutjipto dari F-UG mengajukan pertanyaan kaitan antara paket yang telah disusun Tim Perumusn dengan mekanisme pengambilan keputusan.

> Terima kasih pimpinan. Jadi tadi pimpinan menyampaikan mekanisme. Jadi, karena tadi sudah menjelaskan putusan tim perumus, jadi saya mohon perlu penjelasan bahwa mengenai *voting*. Jadi kaitan-kaitan apakah memang ada paket atau tidak ada paket, begitu. Jadi mana yang terganggu, begitu. Karena saya lihat tadi memang di situ masih banyak alternatif juga. Terima kasih.[665]

Jakob Tobing, Ketua Rapat, memberikan jawaban bahwa dalam paket terdapat alternatif-alternatif dan putusannya dapat di-*voting*.

> Di dalam paket itu ada alternatif *kan*. Jadi kalau ini yang laporan yang saya pakai sebagai tadi ini, ini yang ditayangkan, ini bahan untuk melaporkan. Di sana ada alternatif-alternatif. Begitu masuk untuk kalau memang mau *voting* maka dia menjadi paket. Paket itu sudah kelihatan, alternatif ini milik siapa? Itu sudah dipisah, dipilah-pilah dan dikelompokkan.
>
> Sedangkan kalau di dalam misalnya bapak perhatikan halaman delapan, halaman lima dan enam, di setiap paket itu ada alternatif. Sama kiri dan kanan alternatif. Artinya ini kalau di-*voting*, siapapun yang menang, artinya ayat ini atau pasal ini adalah di *postpone*, memerlukan pembahasan lebih lanjut pada periode berikut, artinya itu.
>
> Demikian juga pada misalnya pada halaman 13, Pasal 23B kalau menggunakan paket-paket di situ ada alternatif yang sama di kiri dan di kanan masing-masing ada alternatif 1, alternatif 2. Itu artinya kalau salah satu dipilih tetap ini alternatif untuk dibahas lebih lanjut.[666]

Dimyati Hartono dari F-PDIP menyampaikan tanggapan terhadap hasil Tim Perumus dengan menyoroti rumusan mengenai hilangnya Utusan Golongan dan Utusan Daerah dalam susunan MPR serta berpendapat mengenai wewenang MPR untuk menetapkan GBHN yang menurutnya harus

[665] *Ibid*., hlm. 591.

[666] *Ibid*.

dipertahankan.

> ...Saya ingin mengingatkan pada kita semua bahwa tugas Majelis dan Sidang Tahunan ini adalah untuk menyempurnakan undang-undang tidak untuk merombak undang-undang secara total apalagi merubah sebuah sistem yang sudah kita miliki.
>
> Oleh karena itu introduksi tentang DPD ini menurut saya akan melahirkan sebuah entah *soft*, entah *strong*, entah *quasi* namanya, terjadinya bikameral di dalam lembaga legislatif. Dan kalau memang kita memilih bikameral, seluruh variabel bikameral itu harus kita penuhi. Tidak bisa bikameral satu potong, monokameral satu potong.
>
> Oleh karena itu maka saya ingin usulkan agar masalah ini tidak dicantumkan. Kalau memang harus dicantumkan, cantumkanlah di sana kejelasan apa yang pernah kita lakukan misalnya. Kepada TNI, kita di masa yang akan datang kita persilakan untuk duduk lagi, dan TNI mau menerima kita baru mendorong dalam rangka demokratisasi. Kenapa tidak kita rombak misalnya Utusan Golongan, Utusan Daerah dan seluruhnya itu dipilih oleh rakyat, itu satu.
>
> Butir kedua adalah Pasal 3 alternatif 1. Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Garis Besar Haluan Negara. Saya kira ini yang harus dipertahankan karena Haluan Negara jangan diserahkan kepada Presiden. Presiden itu lima tahun sekali.
>
> Kalau seperti contohnya Amerika, jangan dibandingkan. Masyarakat kita belum setingkat kemajuannya dengan Amerika. Bahayanya adalah maka program Presiden lima tahun itu bisa diteruskan oleh Presiden yang berikutnya, bisa tidak diteruskan oleh Presiden berikutnya. Sehingga Pembangunan Nasional tidak ada kontinuitasnya.[667]

Selanjutnya, Sri Edi Swasono dari F-UG mengemukakan susunan MPR yang menurutnya belum ada kesepakatan mengenai istilah DPD. Pendapat yang sama dengan mempertahankan wewenang MPR menetapkan GBHN juga dikemukakan oleh Sri Edi Swasono.

> Mengenai Pasal 2 halaman 5, mengenai Dewan Perwakilan Daerah. Itu tahu-tahu Dewan Perwakilan Daerah sudah

[667] *Ibid*., hlm. 594.

berada di mana-mana. Jadi saya hanya mengingatkan perkataan Dewan Perwakilan Daerah yang belum dapat disetujui sudah menyusup ke mana-mana. Sehingga andaikata kita tidak menyetujui Pasal 2 yang sifatnya bukan lagi amendemen, tetapi sifatnya sudah merubah sistem kenegaraan yang tidak mudah untuk dapat kita setujui maka kita harus juga paham bahwa perkataan Dewan Perwakilan Daerah nanti juga akan hilang di mana-mana di berbagai Pasal.

Kedua, mengenai Pasal 3 halaman 6. Saya mendukung Prof. Dimyati Hartono bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan garis-garis besar haluan negara. Saya kira ini penting tanpa itu maka yang terjadi, tanpa itupun sudah dilanggar terus menerus dalam tiga Presiden terakhir ini maka saya kira itu harus dipertahankan.[668]

Pembicara selanjutnya adalah F.X. Soemitro dari F-KKI yang menyatakan perubahan Bab II harus didahului dengan meminta pendapat rakyat melalui referendum.

Kami berpendapat bahwa karena Perubahan Bab I, Bab II dan sekaligus Bab III sudah menyangkut tentang bentuk negara dan sistem kekuasaan pemerintahan negara, sifatnya sangat strategis yang dapat menentukan kehidupan masa depan bangsa dan negara. Maka sebaiknya kita harus bertanya pada rakyat terlebih dahulu, apakah hal ini perlu diubah artinya apakah bentuk negara ini memang perlu diubah, apakah sistem kekuasaan pemerintahan negara ini memang perlu diubah.

Jadi ini adalah yang mendirikan negara adalah rakyat bukan kita yang duduk di sini. Kita hanya mempunyai kekuasaan tertinggi tetapi tetap kedaulatan ada di tangan rakyat. Rakyatlah yang akan menentukan apakah itu akan dibentuk atau tidak, sehingga kita juga sekaligus tahu reformasi apakah sebetulnya yang dikehendaki oleh rakyat.

Dengan dasar pemikiran itu sebaiknya maka perubahan Pasal 1, Pasal 2 dan Pasal 3, seharusnya ditangguhkan dan menunggu daripada kehendak keinginan rakyat melalui proses referendum. Satu-satunya untuk mendapat jawaban dan supaya kita tidak salah untuk melakukan adalah kita menyelenggarakan referendum bagaimana bentuk negara yang dikehendaki oleh rakyat. Apakah yang sudah 56 tahun

[668] *Ibid*., hlm. 595-596.

> ini akan kita ubah. Apakah sistem kekuasaan pemerintahan yang sudah berjalan 56 tahun berjalan ini akan diubah. Ini adalah wewenang sepenuhnya daripada rakyat.
>
> Jadi sekali lagi seharusnya secara arif dan bijak karena masalah ini adalah sangat-sangat mendasar, hendaknya ini kita harus berhati-hati.[669]

Hartono Mardjono dari F-PDU mengingatkan konsekuensi dari alternatif dalam rumusan tentang peran MPR dalam pemilihan Presiden sebagai berikut.

> Saya ingin mengingatkan bahaya alternatif yang kedua ini. Dua alternatif ini. Kalau putaran kedua itu dikembalikan kepada MPR, apabila yang dipilih rakyat, katakanlah lebih banyak berkaitan dengan..., lebih banyak nomor satu, katakanlah rakyat memilih Paket A. Kemudian yang nomor dua adalah Paket B. Ketika dikembalikan kepada MPR, MPR ternyata memilih Paket B, ini bisa dibayangkan apa yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Jadi, kami mohon, kami mengajukan *appeal*, kepada Saudara-saudara kami yang ada, yang dari fraksi yang mengusulkan, cobalah dipertimbangkan baik-baik.[670]

Selanjutnya, Syahrul Azmir Matondang dari F-PDIP menyampaikan tanggapan mengenai wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD. Ia mengusulkan agar kata "mengubah dan" dihapuskan.

> Saya menyimak dan mempersoalkan Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat. Di dalam Pasal 3 Ayat (1). Saya bacakan, "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar". Saya mengusulkan agar "mengubah dan" dihapuskan. Jadi, "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Undang-Undang Dasar".
>
> Mengapa? Karena pada Undang-Undang Dasar 1945, Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar Pasal 37 Ayat (1), "Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya dua per tiga daripada jumlah Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir." Jadi mengubah itu sudah ada di dalam satu bab dan pasal sebelum kita membahas di dalam rangka kerja Komisi A pada saat

[669] *Ibid*., hlm. 598.

[670] *Ibid*., hlm. 601-602.

sekarang. Sekali lagi "mengubah dan" mohon dihapus.[671]

Nursyahbani Katjasungkana dari F-UG mengemukakan pandangannya mengenai konsep bikameral yang tidak berarti menghapuskan Utusan Golongan yang juga sebagai *affirmative action* dalam UUD.

> Yang kedua. Secara konseptual saya sangat menyetujui konsep sistem bikameral itu. Apalagi konsep bahwa semua anggota legislatif apakah itu DPD atau DPR, itu harus dipilih. Tapi ini tidak berarti bahwa harus menghilangkan satu kelompok tertentu yang tergabung di dalam Utusan Golongan.
>
> Ini bukan saja sudah dielaborasi sangat panjang lebar, di dalam proses pembentukan Undang-Undang Dasar ini. Kalau kita bisa baca kembali pada risalah BPUPKI, Prof. Muhammad Yamin dengan sangat jelas mengemukakan pentingnya Utusan Golongan ini. Dan lagi-lagi kita, apakah kita akan konsisten dengan pemberian kedudukan yang spesifik juga bagi TNI/Polri sebagaimana ditetapkan oleh TAP No. IX/MPR/2001. Saya kira ini konsistensi kita juga diuji dengan hal ini. Tidak saja konsistensi terhadap apa yang kita putuskan berkaitan dengan ide untuk mengakomodasi Utusan Golongan. Tapi juga konsistensi untuk tetap membangun berdasarkan prinsip-prinsip yang sudah dikemukakan oleh para pendiri Republik ini.
>
> ...
>
> Untuk itu, hal-hal yang saya kira berkaitan dengan konsistensi untuk menegakkan kedaulatan rakyat itu, harus tetap menjadi landasan pemikiran kita. Masalahnya yang berkaitan dengan Utusan Golongan ini dengan reprensentasi perempuan. Ini kaum perempuan, kita sadari sebagai mayoritas yang minoritas di dalam representasi politiknya.
>
> Dan oleh karena itu penghilangan suatu bentuk *affirmative action* di dalam Undang-Undang Dasar yang sudah dipikirkan sejak Republik ini didirikan, itu saya kira satu hal yang sama sekali tidak bijaksana.[672]

Pembicara selanjutnya yang memberikan pandangan mengenai rumusan tentang MPR adalah Markus Daniel

[671] *Ibid*., hlm. 602.

[672] *Ibid*., hlm. 606-607.

Wakkary dari F-UG. Ia berpendapat bahwa rumusan yang menghilangkan Utusan Golongan termasuk dari F-TNI/Polri perlu dikaji ulang oleh BP atau Komisi Konstitusi.

> Dalam Bab II ini ada gagasan tercantum dalam alternatif, bahwa Utusan Golongan dihilangkan. Saudara-saudara, hal-hal yang lama dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang masih sangat perlu dan perlu, seperti Dewan Pertimbangan Agung.
>
> Walaupun pada masa lalu sering dikatakan ini Dewan Pensiunan Agung atau dihujat dengan kata-kata yang tidak baik, tetapi dirasakan masih diperlukan, dipertahankan.
>
> Demikian juga kehadiran saudara-saudara kita dari TNI/Polri demi kepentingan nasional masih perlu diadakan. Mengapa ada gagasan yang mesti diadu di forum ini, supaya Utusan Golongan itu dihapuskan. Padahal pada saat yang sama kita ingin menambah lembaga baru dalam Bab II Pasal 2, yaitu Dewan Perwakilan Daerah.
>
> Bukankah ini hal yang sangat fundamental, menyangkut sistem tata negara, menyangkut ketatalaksanaan negara kita. Jadi kita harus punya mempunyai *fairness* dalam menghadapi kebutuhan-kebutuhan negara ini baik yang lama maupun yang baru. Tentu saya usulkan ini lebih baik dikaji ulang oleh Badan Pekerja atau oleh komisi konstitusi atau oleh apa saja namanya. Dan kalau *toh* ini harus kita mau paksa langsung ke Paripurna, bisa saja.
>
> Tapi saya mau mengingatkan ke forum ini bahwa Sidang kita ini sangat disorot. Hanya empat, lima orang saling mendorong itu seluruh reaksi masyarakat begitu hebat sekali kepada kita.[673]

A. M. Luthfi dari F-Reformasi menyampaikan pandangannya agar masalah Utusan Golongan diselesaikan pada 2002.

> Untuk Utusan Golongan, ini barangkali saya pikir bisa kita operkan ke tahun 2002. Jadi dalam hal ini saya mengusulkan, niat kita dari awal untuk menyelesaikan pertemuan ini pada hari Sabtu, kalau bisa itu kita kembalikan. Supaya ada waktu satu hari untuk lebih mensilahturahmikan ide-ide yang saya rasa sekarang setiap kelompok itu sudah punya pendirian final untuk didudukkan dan dibicarakan.

[673] *Ibid*., hlm. 613.

> Jadi saya usul ini ditambah satu hari lagi. Itu pertama. Jadi itu usul kalau bisa kita perpanjang.
>
> Kemudian semenjak kita mengadakan gerakan reformasi tahun 1998 itu pada dasarnya sebenarnya kita melakukan gerakan reformasi konstitusi pada dasarnya itu, semua yang hal kita tuntut itu diatur di dalam konstitusi.[674]

Arif Mudatsir Mandan dari F-PPP kemudian mengingatkan prinsip yang telah disepakati yakni bahwa semua anggota MPR dipilih oleh rakyat.

> Kemudian catatan yang kedua tentang DPD dan Utusan Golongan, kami memberi catatan bahwa kami sepakat pada prinsipnya seluruh anggota perwakilan yang nanti juga menjadi anggota majelis, itu dipilih oleh rakyat, ini pada prinsipnya. Karena ini reformasi ini kita harus maju bahwa seluruh hal-hal yang menyangkut itu harus dikembalikan kepada kedaulatan rakyat.[675]

Setelah anggota memberikan tanggapannya, Ketua Rapat, Jakob Tobing, mempersilakan setiap fraksi mengemukakan pendapat. Kesempatan pertama dari F-PDKB dengan juru bicaranya Gregorius Seto Harianto, yang menanggapi struktur dan susunan MPR. F-PDKB mengatakan bahwa yang disepakati bukanlah sistem bikameral namun perwujudan demokratisasi melalui pemilihan secara langsung semua anggota MPR dan penyebutan untuk utusan daerah yang juga dipilih dengan nama DPD.

> Yang pertama sekali lagi Fraksi PDKB tidak berpikir bahwa kita sedang membuat suatu sistem bikameral. Menurut hemat kami yang kita sepakati adalah bagaimana demokratisasi yang menjadi tuntutan reformasi, diwujudkan melalui adanya Anggota MPR yang secara langsung dipilih oleh rakyat. Karena itu ada utusan daerah yang kemudian menjadi Fraksi Utusan Daerah, dipilih oleh rakyat dan kemudian kita sepakati diberi nama DPD.
>
> Tetapi untuk disebut bikameral kita akan terjebak pada persoalan-persoalan akademik.[676]

Selanjutnya adalah pendapat dari F-PDU yang disampaikan

[674] *Ibid*., hlm. 615.

[675] *Ibid*., hlm. 618.

[676] *Ibid*., hlm. 623.

oleh juru bicaranya, Asnawi Latief. F-PDU menyampaikan terhadap materi susunan MPR yang telah menjadi 2 (dua) alternatif, apabila sudah tidak dapat dimusyawarkan lagi maka ditunda untuk dibahas dan diputuskan pada 2002.

> Fraksi kami berpendapat bahwa MPR ini adalah lembaga politik, dia bukan lembaga kampus yang membiarkan hal-hal yang berbeda itu setuju dalam perbedaan.
>
> Oleh karena itu tidak semua yang belum sepakat itu di-*postpone*, terutama MPR. MPR ini adalah induk dari segala induk ke bawah pasal-pasal ini. Apabila MPR susunannya itu di-*postpone*, tidak mungkin kita memutuskan tentang pemilihan Presiden, demikian pula menetapkan DPD. Kesulitan utama adalah KPU tidak bisa berbuat banyak. Tahun 2002 itu hanya ada waktu 1,5 tahun untuk menyiapkan instrumen Pemilu.
>
> Saya khawatir Pemilu 2004 sebagaimana dijadwalkan, tidak akan dilaksanakan, tidak tepat waktu.
>
> …
>
> Kita mengharapkan keputusan itu bulat, tidak ada, mesti harus ada keputusan yang harus diambil oleh lembaga ini. Biaya untuk ini sudah cukup besar, kita mendapatkan sorotan yang begitu tajam dari masyarakat. Apabila MPR tidak menghasilkan apa-apa, apalagi *deadlock* pada soal MPR, seluruhnya itunya tidak ada itu, tidak bakal ada undang-undangnya nanti, termasuk pemilihan umum.
>
> Oleh karena itu saya mengharapkan pada semua fraksi, kearifan kita masing-masing untuk tidak terjadi *deadlock* seperti halnya terjadi pada zaman konstituante dulu. Sebab pengambilan keputusan itu harus dua per tiga.
>
> Mari kita bismillah untuk hal-hal yang tidak mungkin dimusyawarahkan lagi seperti diusulkan mengenai keanggotaan MPR itu di-*postpone* tahun 2002, posisinya seperti itu juga.
>
> Kita sudah kehilangan waktu untuk menyiapkan perangkat-perangkat perundang-undangannya, terutama mengenai masalah susunan dan kedudukan MPR atau susduk dan sebagainya.
>
> Sekali lagi saya mengapresiasi terhadap kawan-kawan yang

dengan lapang dada melakukan pendekatan-pendekatan terhadap beberapa alternatif ini, sehingga terjadi hanya dua alternatif yang tadinya ada tiga alternatif itu sudah menjadi dua alternatif atau dua paket.[677]

Hamdan Zoelva, juru bicara F-PBB, menyampaikan pendapat fraksinya bahwa penundaan keputusan mengenai susunan MPR pada 2002 hanya menunda persoalan.

> Fraksi kami berpendapat bahwa jika tidak dapat menyelesaikan perubahan-perubahan penting dalam Undang-Undang Dasar ini pada tahun ini maka benarlah apa yang disuarakan beberapa anggota masyarakat bahwa MPR memang sesungguhnya sulit untuk mencapai keputusan dalam perubahan Undang-undang Dasar ini, karena perbedaan kepentingan politik sulit dipertemukan. Menjadi benarlah anggapan sebagian anggota masyarakat bahwa MPR ini menghabiskan biaya yang sangat besar tapi hasil kerjanya sangat minim.
>
> Fraksi kami menyadari bahwa memang benar pembahasan Undang-Undang Dasar ini haruslah dilakukan dengan seksama dan diputuskan dengan hati-hati. Tetapi kami pun menyadari bahwa di samping kehati-hatian harus ada juga keyakinan dan keberanian. Janganlah kehati-hatian menjadikan kita tidak pernah bisa mengambil keputusan dan itu adalah sebuah kekonyolan.
>
> Dan kami sungguh menyadari bahwa kita semua fraksi-fraksi Majelis sudah saling mengerti dengan jelas jalan pikiran serta alasan masing-masing dari rumusan yang menjadi pegangan masing-masing fraksi dan anggota dalam *draft* yang telah dipersiapkan oleh Badan Pekerja MPR. Dengan segala konsekuensi ketatanegaraan sebagai sub sistem yang hendak kita bangun.
>
> Fraksi kami meng-*appeal* kita semua bahwa jika *toh* keputusan diambil pada tahun 2002 maka kita hanya mengundurkan persoalan yang ada sekarang sampai pada tahun 2002.[678]

F-Reformasi melalui juru bicaranya Patrialis Akbar menyatakan menyetujui penundaan pembicaraan yang belum dapat diambil keputusan, sebagai berikut.

---

[677] *Ibid*., hlm. 624.

[678] *Ibid*., hlm. 625.

> ...kalau mau ternyata masih memungkinkan untuk bisa bermusyawarah, kita minta tunda satu hari, tapi kalau tidak hari ini kita tuntaskan dan mari kita bicara tentang masalah mekanisme Tata Tertib sesuai dengan Tap II Tahun 2000.[679]

Fraksi selanjutnya adalah F-PPP melalui juru bicaranya, Lukman Hakim Saifuddin menyampaikan bahwa hasil perumusan Komisi A inilah yang akan disampaikan pada rapat paripurna untuk dibahas dan diputus. F-PPP mendukung apabila pengambilan putusan dilakukan dengan *voting*.

> Berkaitan dengan pandangan fraksi terhadap hasil perumusan Komisi A ini maka menurut kami apa yang telah dihasilkan sampai siang ini dalam bentuk Paket Rumusan Komisi A, tentang perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ini, merupakan hasil maksimal menurut pandangan kami yang telah berhasil dibuat oleh Komisi ini. Meskipun masih dalam bentuk dua alternatif secara paket, secara besarannya.
>
> Jadi itulah hasil maksimal yang bisa dilakukan, dan fraksi kami tentunya siap untuk mendukung bahwa paket rumusan, kedua paket rumusan inilah yang nanti akan kita sampaikan dalam Rapat Paripurna untuk kemudian dimusyawarahkan dan selanjutnya diambil putusan, sebagaimana yang diatur dalam mekanisme proses pengambilan keputusan kita.
>
> Jadi, dengan lain perkataan, kami pun juga mendukung bila memang semua kita sepakat bahwa putusan yang harus diambil melalui pemungutan suara atau *voting* itu.[680]

Theo L. Sambuaga, juru bicara F-PG, menyampaikan pandangan fraksinya bahwa sistem perwakilan yang lebih representatif, demokratis, berkeadilan tercermin dalam struktur MPR yang terdiri dari DPR dan DPD.

> Prinsip-prinsip yang telah kita perjuangkan dalam perubahan ketiga dan perubahan-perubahan Undang-Undang Dasar 1945 sebelumnya ini, sesuai dengan amanat reformasi. Pada prinsipnya adalah tiga hal yang pokok, yaitu sistem perwakilan yang lebih lengkap *representativeness*-

[679] *Ibid*., hlm. 626.

[680] *Ibid*., hlm. 626-627.

> nya, yang lebih demokratis, yang lebih berkeadilan. Dan oleh karena itu tercermin di dalam bangunan struktur MPR yang terdiri dari DPR dan Dewan Perwakilan Daerah.[681]

Pandangan F-PDIP disampaikan oleh Soewarno sebagai juru bicaranya yang menyampaikan dapat ditundanya putusan yang tidak dapat disepakati sampai 2002 sesuai dengan masa kerja BP MPR.

> Yang kedua, adalah kelompok yang tampaknya meskipun belum *klop* betul satu sama yang lain, tetapi dengan pendekatan-pendekatan dan niatan dan bersungguh-sungguh menyelesaikan tugas ini, itu pun kita dapat penyelesaian. Kalau nanti yang kedua inipun kita bisa capai banyak kesepakatan, kita bisa sahkan, saya rasa pekerjaan kita akan makin besar hasilnya.
>
> Sehingga tinggal bagian ketiga yang sifatnya mendasar dan berkait satu sama lain dalam sistem konstitusi itu. Ini memang harus dikaitkan penyelesaiannya dan apabila dicapai kesepakatan-kesepakatan kita sahkan, dan apabila tidak bisa, meskipun ada lembaga *voting*. Tetapi karena konstitusi sesuatu yang sangat besar artinya bagi bangsa ini sangat mendasar sedapat mungkin kita tempuh dengan cara musyawarah-musyawarah dan mufakat.
>
> Kalau *toh* itu tidak bisa kita capai sekarang, kita bisa menundanya. Karena tugas Tap IX/MPR/2000 itu sampai 2002...[682]

Fraksi selanjutnya adalah F-UG yang mengemukakan pandangan melalui juru bicaranya, Soedijarto. F-UG tidak sependapat dengan cara *voting* dalam mengubah sistem kenegaraan.

> ...Kami ingin Pasal 2 Ayat (1) dan tentang keberadaan DPD tidak diambil keputusan secara *voting*. Tetapi direnungkan secara mendalam supaya Indonesia tahu bahwa akan ada perubahan ini. Kita tidak bisa membalik tangan, mengubah sistem kenegaraan dengan melakukan *voting*.[683]

---

681 *Ibid*., hlm. 628.

682 *Ibid*., hlm. 629-630.

683 *Ibid*., hlm. 631.

Selanjutnya, pandangan F-KB dikemukakan oleh juru bicaranya, Ali Masykur Musa yang menyoroti pemilihan Presiden putara kedua dengan pendekatan pemilihan lagi bukan dengan dikembalikan ke MPR.

> Karena itu saya ingin menegaskan kepada sebuah prinsip kedaulatan rakyat, yang kemarin sudah saya paparkan tentang empat yang menjadi elaboratifnya. Yaitu *checks and balances* nya, dia tidak boleh terdistorsi, dan dia harus melakukan akuntabilitasnya jebih jelas, dan *representativeness*-nya juga terjawab.
>
> Atas itulah mengapa kami memohon pengertian kepada kawan-kawan dan Bapak-bapak sekalian, agar proses pengambilan keputusan siapa yang menang menjadi Presiden dan Wapres itu dilakukan dengan *round* kedua atau putaran kedua dengan pendekatan pemilihan lagi, bukan dikembalikan MPR. Untuk itu saya mohon maaf dan mohon pengertian kenapa kita berprinsip pada hal seperti itu.[684]

Pandangan F-TNI/Polri dikemukakan oleh juru bicaranya, I Ketut Astawa. F-TNI/Polri berpandangan bahwa terhadap materi yang belum disepakti disarankan untuk ditunda pada pembahasan sampai 2002 karena menyangkut masalah-masalah yang sangat mendasar.

> Oleh karena itu kami berpendapat, hal-hal yang memang sudah kita sepakati, kita laporkan kepada Sidang Paripurna nanti untuk misalnya mendapatkan keputusan. Namun demikian, kalau terhadap hal-hal yang belum kita sepakati, maka kami sarankan untuk dapat ditunda pembahasannya sampai 2002.
>
> Kalau kami menyarankan menunda sampai 2002 bukanlah berdasarkan atas ketakutan untuk mengambil suatu keputusan, tidak. Kita harus memutus, tetapi kita masih punya waktu, dan masalah ini adalah masalah-masalah yang sangat amat mendasar. Itulah yang menjadikan *reasoning* kami, mengapa kami menyarankan hal demikian itu.[685]

Pandangan F-KKI disampaikan oleh F.X. Sumitro yang mengusulkan agar masalah yang belum disepakati dilaporkan

[684] *Ibid*., hlm. 632.

[685] *Ibid*., hlm. 634.

dan diserahkan sepenuhnya keputusannya kepada Rapat Paripurna MPR.

> Yang kedua, karena batasan waktu, bahwa di dalam Rapat Paripurna Komisi ini tidak tercapai kesepakatan, masih banyak masalah di antara fraksi berpendapat satu sama lain berbeda.
>
> Ini yang harus kita laporkan kepada Paripurna MPR. Dengan tidak tercapainya kesepakatan dan titik temu ini, silakan Sidang Pleno MPR mau mengambil keputusan apa, adalah hak sepenuhnya daripada MPR.[686]

Hasil pembahasan Komisi A dilaporkan dalam Rapat Paripurna ST MPR 2001 Ke-6 yang dipimpin Ketua MPR, M. Amien Rais. Laporan tersebut disampaikan oleh Jakob Tobing, pimpinan Komisi A. Tentang MPR laporannya adalah sebagai berikut.

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

...

(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

...

BAB II

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

[686] *Ibid*., hlm. 635.

Pasal 2

(1) Alternatif 1 :

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan yang diatur menurut ketentuan undang-undang.

Alternatif 2 :

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

(2) Tetap.

(3) Tetap.

Pasal 3

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

(2) **Alternatif 1 :**

Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan garis-garis besar haluan negara.

Alternatif 2 :

Tidak perlu ayat ini.

(3) **Alternatif 1 :**

Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam hal tidak ada pasangan yang terpilih pada pemilihan umum.

Alternatif 2 :

Tidak perlu ayat ini.

(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

(5) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat

memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.[687]

Terhadap hasil rumusan tersebut, fraksi-fraksi menyampaikan pendapat akhir pada Rapat Paripurna ST MPR 2001 Ke-7 yang dipimpin oleh Ketua MPR, M. Amien Rais. Pendapat akhir F-PDIP disampaikan oleh juru bicaranya I Dewa Gde Palguna. Dalam pendapat akhir itu salah satu hal yang dikemukakan adalah tentang keanggotaan dan tugas MPR. F-PDIP berpendapat bahwa keanggotaan MPR didasarkan pada prinsip perwakilan atas dasar pemilihan. Adapun Majelis Pemilih Presiden, mengubah dan menetapkan UUD serta meng-*impeach* Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR merupakan tugas-tugas MPR.

5. Mengenai keanggotaan MPR dalam proses penentuan kebijakan nasional, sehubungan dengan perubahan kedudukan dan perannya, maka sehubungan dengan tuntutan prinsip "perwakilan atas dasar pemilihan", maka dengan prinsip ini dan dengan dimungkinkannya cara pemilihan secara perorangan, maka diharapkan unsur-unsur kepentingan golongan maupun unsur-unsur daerah bisa diakomodasikan melalui mekanisme ini.

Mengenai keterwakilan TNI/Polri, sesuai dengan kesepakatan pada Sidang Tahunan MPR tahun 2000, yang akan berakhir di DPR tahun 2004 dan di MPR selambat-lambatnya pada tahun 2009, agar pengaturannya pada bagian Aturan Peralihan. Undang-Undang Dasar memberi pada MPR tugas yang sangat penting dan tertentu bagi kelangsungan kehidupan negara, termasuk sebagai Majelis Pemilih Presiden, kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, dan kewenangan meng-*impeach* Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR.[688]

F-PG melalui juru bicaranya T.M. Nurlif, menyampaikan pendapat akhir mengenai sistem perwakilan dua kamar yang menurut F-PG adalah pengejawantahan kedaulatan rakyat.

[687] *Ibid.,* hlm. 642-643.

[688] *Ibid.,* hlm. 659-660.

> Paham kedaulatan rakyat diejawantahkan dalam sistem Perwakilan dua kamar yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dengan demikian sistem perwakilan selain mewakili rakyat juga menjangkau aspirasi kepentingan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disinilah pentingnya keberadaan DPD di samping keberadaan DPR yang telah ada selama ini.[689]

Arief Biki, juru bicara F-UG, menyampaikan pendapat akhir fraksinya. Tentang perubahan UUD 1945, F-UG menyampaikan perubahan UUD 1945 secara umum.

> Kedua, amendemen Undang-Undang Dasar 1945 tetap berada dalam nilai-nilai yang adil dan konsisten bukan saja sebagai produk politik karena dihasilkan oleh MPR sebagai lembaga politik tetapi juga merupakan bentuk produk hukum, etik, sosial, budaya yang dalam batas-batas tertentu berada dalam tatanan intelektual yang cukup memadai.[690]

Mohammad Thahir Saimima, juru bicara F-PPP, menegaskan keniscayaan perubahan UUD 1945.

> Agenda besar adalah kerangka perubahan sistem politik dan hukum, suka tidak suka harus didasarkan kepada konstitusi. Bagi Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah keniscayaan yang tidak boleh dielakkan. Selain itu Undang-Undang Dasar 1945, sejak semula dimaksudkan sebagai Undang-Undang Dasar kilat dan bersifat sementara terlalu banyak hal yang tidak tercantum di dalamnya. Sehingga sering menimbulkan perbedaan tafsir atau yang ditafsirkan setiap oleh penguasa.[691]

Penyampaian pendapat akhir fraksi-fraksi MPR dilanjutkan pada Rapat Paripurna ST MPR 2001 Ke-7 (Lanjutan 1), 9 November 2001. Rapat tersebut dipimpin oleh Ketua MPR, M. Amien Rais. Pendapat akhir F-KB disampaikan oleh juru bicaranya Erman Suparno. Mengenai hasil Komisi A, F-KB berpendapat merupakan dinamika yang positif.

> Keputusan yang dihasilkan oleh Komisi A yang menyangkut

[689] *Ibid.,* hlm. 663.

[690] *Ibid.,* hlm. 665.

[691] *Ibid.,* hlm. 666.

> amendemen Undang-Undang Dasar 1945, menurut pandangan kami merupakan dinamika yang positif, apalagi kita landasi dengan pijakan dan tata nilai yang bertumpu pada keyakinan politik dan maslahat amal atau kepentingan umum. Permasalahan yang memang harus diakui sebagai perbedaan dan/atau ketidaksepakatan sebagaimana terdapat pada beberapa masalah substansial yang menyangkut pilihan sistem ketatanegaraan ke depan harus kita tarik pada jeda azas yang telah kami kemukakan.[692]

Umirza Abidin, juru bicara F-Reformasi, menyampaikan dengan perubahan sistem parlemen menjadi bikemeral perwujudan seluruh rakyat akan lebih ternilai.

> Saudara Pimpinan dan anggota Majelis yang terhormat. Hal baru yang kami harapkan dapat disepakati adalah perubahan sistem kekuasaan legislatif atau parlemen menjadi bikameral. Majelis akan terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah...
>
> Sesi gabungan keduannya disebutkan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian makna yang terkandung bahwa MPR merupakan perwujudan seluruh rakyat Indonesia akan lebih ternilai.[693]

Ishak Latuconsina, juru bicara F-TNI/Polri, menyampaikan tetap diperlukannya Utusan Golongan di MPR.

> ...Akhir-akhir ini, sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Sejalan dengan itu, maka seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah harus mempunyai wakil dalam Majelis. Dengan demikian, Majelis akan betul-betul dapat diambil sebagai penjelmaan rakyat. Di pihak lain, dalam realitas kehidupan politik tidak semua aspirasi politik rakyat tersalurkan dari partai politik. Oleh karena itu, keberadaan Utusan Golongan di Majelis merupakan, sudah sesuai dengan pokok-pokok pikiran dan sistem pemerintahan negara, sebagaimana penjelasan Undang-Undang Dasar 45. Dari uraian tersebut jelaslah

---

692 MPR-RI, *Risalah Rapat Paripurna Ke-7 (Lanjutan 1) s/d Ke-8, tanggal 9 November 2001, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, Buku Ketiga Jilid 3* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2001), hlm. 6.

693 *Ibid*., hlm. 13.

> kalau Fraksi TNI/Polri menyetujui tetap adanya Utusan Golongan di Majelis hanyalah semata-mata agar Majelis merupakan penjelmaan seluruh rakyat yang sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.[694]

Asnawi Latief, juru bicara F-PDU, menyampaikan keberhasilan yang telah dicapai.

> ...Meskipun dalam upaya untuk melakukan perubahan yang amat mendasar tersebut, Majelis tidak melupakan dalam masa persidangan tahun ini ternyata ada hal-hal lain yang cukup menggembirakan buat bangsa Indonesia. Hal itu terlihat dari Majelis yang tampaknya mempunyai satu pandangan dan sikap yang sama dalam menetapkan judul Bab I Pasal 1, dan seterusnya, dan seterusnya, pasal-pasal yang tidak ada alternatif,...[695]

Pada Rapat Paripurna ST MPR 2001 Ke-7 (Lanjutan 2), F-KKI melalui juru bicaranya Hamid Mappa, menyampaikan pendapat akhir mengenai belum jelasnya status lembaga MPR.

> Dari rancangan tersebut, belumlah cukup jelas apakah MPR yang dimaksud merupakan lembaga tetap, *permanent body*, atau suatu forum sidang tahunan, *joint session*, antara DPD dan DPR, yang mana MPR merupakan lembaga tetap, maka tentu saja bukan sistem bikameral, melainkan sistem dua setengah kamar, atau bahkan sistem tiga kamar, trikameral...[696]

Gregorius Seto Hariyanto, juru bicara F-PDKB, menyampaikan pendapat akhirnya tentang hasil Komisi A sebagai berikut.

> Persoalan yang dibahas oleh Komisi A tersebut mencakup hal-hal yang sangat mendasar dan akan menentukan nasib bangsa dan negara, tuntutan reformasi untuk mewujudkan demokrasi, disadari bersama hanya akan terpenuhi antara lain melalui perubahan Undang-Undang Dasar ini. Para pendiri republik menyusun dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 dengan didasari oleh nasionalisme dan patriotisme yang sangat tinggi, sehingga pada dasarnya naskah Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sebuah

[694] *Ibid*., hlm. 18-19.

[695] *Ibid*., hlm. 39.

[696] *Ibid*., hlm. 79-80.

masterpiece.[697]

Setelah semua fraksi menyampaikan pendapat akhir, Ketua Rapat, H. M. Amien Rais menyampaikan rangkuman dari semua pendapat akhir tersebut. Disampaikan bahwa rancangan keputusan MPR yang dihasilkan Komisi A masih ada yang belum disepakati.[698] Oleh karena itu, Ketua Rapat memutuskan untuk hasil Komisi A dikonsultasikan terlebih dahulu dengan pimpinan Majelis.[699] Setelah diadakan pertemuan konsultasi antara Pimpinan Majelis, Pimpinan Komisi dan juga Pimpinan dari 11 Fraksi, Ketua Rapat, M. Amien Rais menyampaikan hasil pertemuan di antaranya bahwa mengenai keanggotaan MPR dan peran MPR pada putaran kedua pemilihan Presiden belum dapat disepakati sehingga sebaiknya ditunda putusannya pada 2002.

> Jadi saya cuplikan kira-kira, gambaran tadi, ada Fraksi-Fraksi yang berpendapat bahwa nanti di sidang untuk mensahkan hasil Komisi A ini, itu cukup yang disahkan yang sudah disepakati, sementara hal-hal yang masih kontroversial terutama Pasal 2 ayat (1) Bab II mengenai keanggotaan MPR serta juga pemilihan ronde kedua, kalau Capres dan Cawapres belum ada menemukan atau memperoleh suara 50% lebih, itu sebaiknya ditunda saja.
>
> Jadi yang sudah disepakati itu yang disahkan. Tetapi tugas saya belum selesai, ada juga Fraksi-Fraksi yang mengatakan walaupun diputar-putar kembali, 2002 nanti kira-kira masih seperti itu, mengapa tidak kita musyawarahkan kembali.[700]

Di akhir rapat tersebut, disahkan Perubahan Ketiga UUD 1945 dari hasil Komisi A yang telah disepakati seluruhnya, sedangkan terhadap rumusan yang masih ada perbedaan pendapat atau dalam bentuk alternatif akan dilanjutkan

[697] *Ibid*., hlm. 88.

[698] *Ibid*., hlm. 91-92.

[699] *Ibid*., hlm. 97.

[700] *Ibid*., hlm. 99.

pembahasan pada perubahan berikutnya. Dalam perubahan yang disahkan itu, ketentuan tentang MPR yang dapat disahkan adalah tentang wewenang MPR pada Pasal 3 Ayat (1), Ayat (3), dan Ayat (4), sebagai berikut.

Pasal 3

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

...

(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.[701]

Untuk melanjutkan pembahasan perubahan UUD 1945, dibentuk Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/2001 tentang Perubahan atas Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2000 tentang Penugasan BP MPR RI untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketetapan tersebut dilampiri materi Rancangan Perubahan UUD 1945. Rancangan ketentuan tentang MPR sebagai berikut.

BAB II

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

(1) **Alternatif 1:**

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan Utusan Golongan yang diatur menurut ketentuan undang-undang.

[701] *Ibid.,* hlm. 674.

Alternatif 2:

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Catatan:

Keanggotaan TNI/Polri sesuai dengan Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 disepakati dicantumkan di Aturan Peralihan UUD 1945.

Pasal 3

(2) **Alternatif 1:**

Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih Presiden dan Walkil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam hal tidak ada pasangan yang terpilih pada pemilihan umum.

Alternatif 2 :

Tidak perlu ayat ini.

D. Hasil Perubahan

Ketentuan sebelum perubahan dengan hasil perubahan dapat dilihat pada matrik berikut ini.

Sebelum Perubahan	Hasil Perubahan Ketiga
Pasal 3 Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.	**Pasal 3** (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. ...
	(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

E. Pembahasan Pada Perubahan Keempat

Untuk melaksanakan tugas menyiapkan rancangan Perubahan Keempat UUD 1945, pada Rapat BP MPR Ke-1, 10 Januari 2002, yang dipimpin oleh Ketua MPR/Ketua BP MPR, M. Amien Rais dibentuklah PAH I. Pada rapat tersebut juga disampaikan pengantar musyarawah fraksi-fraksi MPR yang beberapa di antaranya telah menyinggung hal perubahan UUD 1945, khususnya masalah MPR.

F-PG melalui juru bicaranya, Hajrianto Y. Thohari, menyampaikan bahwa masalah yang belum terselesaikan adalah konstruksi lembaga perwakilan dan peran MPR dalam pemilihan Presiden.

> Secara komprehensif dan sistemik memang bab-bab atau pasal-pasal berkenaan dengan kehidupan ketatanegaraan kita memang belum terselesaikan. Masih ada sejumlah bab dan pasal yang berkenaan dengan konstruksi lembaga perwakilan dan sistem pemilihan Presiden yang masih memerlukan penyelesaian.
>
> ...
>
> Salah satu yang krusial yang sampai saat ini belum kita sepakati bersama adalah jika tidak ada paket calon yang mendapatkan suara sebesar dan seluas itu. Apakah pemilihan putaran kedua untuk memilih salah satu paket dari dua besar diserahkan kembali kepada rakyat ataukah diserahkan kepada MPR untuk memilihnya. Ini belum lagi soal kontroversi bagaimana struktur dan komposisi MPR yang kita maksudkan tersebut.[702]

Pengantar musyawarah dari F-PDIP disampaikan oleh juru bicaranya, Zainal Arifin, yang menyampaikan peran MPR dalam pemilihan Presiden.

> ...Dalam hubungan ini fraksi kami berpendapat, dengan asumsi bahwa keanggotaan MPR telah berhasil dirumuskan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi perwakilan, dalam arti bahwa keanggotaan MPR itu telah mencerminkan

[702] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2002 Buku Satu*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 45-46.

> perwakilan rakyat dan representasi daerah dengan keragaman dan kekhasannya. Maka jika ternyata tidak ada pasangan calon Presiden-Wakil Presiden yang berhasil memenuhi syarat yang dimaksud dalam Pasal 6A Ayat (3), kalaupun pemilihan Presiden dan Wakil Presiden itu kemudian diserahkan kepada MPR untuk memilihnya dari pasangan calon Presiden-Wakil Presiden yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum...[703]

Abdul Azis Imron Pattisahusiwa sebagai juru bicara F-PPP menyampaikan pengantar musyawarah fraksinya yang mengingatkan materi yang perlu disiapkan oleh MPR untuk ST 2002.

> Materi lain yang perlu dipersiapkan Badan Pekerja MPR dalam Sidang Tahunan 2002 adalah hal-hal yang menjadi tunggakan dalam persidangan masa lalu yang tidak terselesaikan oleh Sidang Tahunan MPR tahun 2001 maupun Rantap lainnya yang dianggap perlu oleh setiap fraksi.[704]

Selanjutnya, Ami Syamsidar Budiman sebagai juru bicara F-UG di dalam pengantar musyawarahnya mengharapkan pembahasan pasal-pasal yang belum dibahas dan yang ditunda pengambilan keputusannya.

> Dalam upaya merampungkan amendemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945, di samping pasal-pasal yang sudah dibahas dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2001 yang ditunda pengambilan keputusannya sampai tahun 2002, FUG berharap kiranya bab-bab dan pasal yang belum dibahas...
>
> Kita memberikan komitmen dan sikap terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang akan diamendemen (diubah) dan juga dibahas rantap-rantap yang sudah ada. FUG berharap bahwa hasil amendemen Undang-Undang Dasar 1945 dapat lebih memantapkan penyelenggaraan pemerintahan negara yang demokratis yang dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.

[703] *Ibid*., hlm. 49-50.

[704] *Ibid*., hlm. 55.

> Atas dasar itu, kami memandang perlu dipertimbangkan kembali diterapkannya sistem bikameral.[705]

Pengantar F-KB disampaikan oleh Ida Fauziah selaku juru bicara fraksi yang menegaskan pilihan tentang sietem pemilihan Presiden dan sistem *bikameral*.

> ...Secara khusus mengenai substansi perubahan Undang-Undang Dasar 1945 kami memandang perlu menegaskan kembali dua hal tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta sistem bikameral.[706]

Pengantar musyawarah F-Reformasi disampaikan oleh juru bicaranya, Umirza Abidin, mengenai pembahasan perubahan UUD 1945 pada 2002 di antaranya mengenai Bab II tentang MPR, yaitu Pasal 2 dan 3.

> ...Undang-Undang Dasar 1945, sisa pekerjaan yang harus diselesaikan oleh BP MPR hingga 30 Juli 2002 + 6,5 bulan hari kalender dapat dibagi dalam 3 kelompok:
>
> Kelompok pertama:
>
> Masalah-masalah yang menyangkut ketatanegaraan kita (menjelang 2004), yang diperlukan, antara lain, Undang-Undang Pemilu, Undang-Undang Partai Politik, Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Kepresidenan, dan sebagainya, dalam hal ini sesuai Tap XI/MPR/2001 adalah:
>
> Bab II Majelis Pemusyawaratan Rakyat, Pasal 2 dan Pasal 3. Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara, Pasal 6A dan Pasal 8.[707]

Pengantar Musyawarah dari F-UD disampaikan oleh juru bicaranya, M. Hatta Mustafa, yang menyampaikan pandangan mengenai komposisi MPR yang lebih mencerminkan aspirasi rakyat yang diwakilinya.

> 2. Fraksi Utusan Daerah berpendapat, sesuai dengan tuntutan Reformasi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri Anggota DPR dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah semuannya dipilih melalui Pemilihan Umum sehingga legitimasinya benar-benar

[705] *Ibid*., hlm. 57.

[706] *Ibid*., hlm. 59.

[707] *Ibid*., hlm. 62-63.

mencerminkan aspirasi rakyat yang diwakilinya.[708]

Selanjutnya pengantar musyawarah dari F-TNI/ Polri melalui juru bicaranya, Mardiono, tentang perlunya mempertimbangkan keterkaitan dengan perubahan sebelumnya.

> ...Selain itu, tentunya di dalam pembahasan Rancangan perubahan yang akan datang kita perlu mencermati keterkaitan dengan hal-hal yang telah kita sepakati dalam perubahan terdahulu, baik secara substansial, fungsional maupun struktural.[709]

Pengantar musyawarah F-PBB disampaikan oleh juru bicaranya, Zubair Bakri. Ia mengemukakan pandangan awal fraksinya bahwa mengingat perubahan yang telah disahkan yang menyangkut penyelenggara kedaulatan dan wewenang MPR, maka MPR bukan lagi menjadi penjelmaan kedaulatan rakyat.

> Hal-hal substansi yang masih kruasial, *point* Bab II tentang MPR Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 Ayat (2)…
>
> ...
>
> ...izinkanlah kami mengajukan pandangan awal bahwa sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar sebagaimana telah ditetapkan dan pada ayat yang sama sebelum Undang-Undang Dasar ini diamendemen berbunyi "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Dengan demikian, Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi menjadi penjelmaan dari kedaulatan rakyat sebagaimana lazim disebut. Mengingat pula Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasal 3 di mana dinyatakan bahwa Majelis hanya memiliki tiga wewenang atau tugas maupun fungsi pokok yaitu:
>
> 1). Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar
>
> 2). Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

[708] *Ibid*., hlm. 64.

[709] *Ibid*., hlm. 68.

3). Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar Negara.

Bilamana nanti Undang-Undang Dasar sudah sempurna dan sudah berjalan sebagaimana mestinya dan Presiden maupun Wakil Presiden hasil pilihan rakyat sudah melaksanakan tugas dan kewajibannya sebaik-baiknya. Menurut Undang Undang Dasar maka bertambah ringanlah tugas Majelis, mungkin pula beberapa TAP yang terkadang hanya bersifat imbauan atau landasan moral tidak diperlukan lagi termasuk makna filosofis dari Garis-Garis Besar Haluan Negara tidak lagi jadi penting menjadi TAP MPR.[710]

Selanjutnya, Asnawi Latief, juru bicara F-PDU mengharapkan penyelesaian mengenai perubahan susunan MPR pada Sidang Tahunan 2002 .

Pada Sidang Tahunan 2001 itu telah dihasilkan berbagai ketetapan MPR RI di samping masih tertundanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang sangat mendasar misalnya tentang Bab II MPR Pasal 2 tidak diselesaikan. Ibarat kereta api baru gerbongnya yang selesai sedangkan lokomotifnya masih menggantung, apakah model A atau model B yang kita pilih? Mudah-mudahan dalam masa Sidang ini bisa diselesaikan.[711]

Pengantar musyawarah yang terakhir adalah dari F-PDKB yang disampaikan oleh juru bicaranya, Gregorius Seto Harianto. Dalam pengantar tersebut disinggung secara umum mengenai proses perubahan yang akan dilakukan.

3. Dalam rangka penuntasan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Badan Pekerja MPR harus sekali lagi meneliti seberapa jauh perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan masih tetap konsisten dan taat asas terhadap Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945.[712]

Pada 28 Januari 2002, dilakukan Rapat PAH I BP MPR Ke-3 dengan agenda pemandangan umum fraksi-fraksi MPR,

[710] *Ibid*., hlm. 69 dan 71.

[711] *Ibid*., hlm. 71-72.

[712] *Ibid*., hal 74.

yang dipimpin Wakil Ketua PAH I, Harun Kamil. Juru bicara F-PDIP, Katin Subiyantoro, menyampaikan pokok-pokok pikiran tentang susunan MPR dan peran MPR sebagai berikut.

> ...Oleh karena itu sejalan dengan kehendak untuk menegakkan sistem ketatanegaraan yang demokratis maka pengaturan mengenai keberadaan lembaga perwakilan rakyat, khususnya mengenai keanggotaan MPR yang belum memperoleh kesepakatan dalam Sidang Tahunan yang lalu menjadi sangat penting untuk diberikan perhatian yang seksama. Dalam merumuskan pengaturan tentang lembaga perwakilan rakyat ini gagasan dasar yang mesti dipegang teguh adalah bahwa perumusan itu tidak boleh secara diameteral bertentangan dengan atau bahkan mengingkari prinsip-prinsip demokrasi yang justru menjadi salah satu tujuan dilakukannya amendemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
>
> 3. Mengenai sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Yang menjadi permasalahan adalah satu langkah berikutnya yaitu ketika tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memenuhi ketentuan yang dipersyaratkan oleh Pasal 6A Ayat (3)...[713]

Pemandangan umum selanjutnya adalah dari F-PDKB yang disampaikan oleh juru bicaranya Gregorius Seto Harianto. Secara umum, F-PDKB menyinggung perlunya menyelesaikan rancangan perubahan hasil pembahasan pada perubahan ketiga.

> Fraksi PDKB berpendapat bahwa pembahasan dalam PAH I perlu dilakukan dengan pokok-pokok bahasan sebagai berikut:
>
> ...
>
> 2. Membahas kembali materi Perubahan Ketiga yang telah dipersiapkan PAH I untuk bahan Sidang Tahunan tahun 2001, namun belum diputuskan menjadi bagian Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945;...[714]

F-PG lewat juru bicaranya, Agun Gunandjar Sudarsa,

[713] *Idem.,* hlm. 129.

[714] *Ibid*., hlm. 132-133.

mengusulkan agar keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

> Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang kesemuanya dipilih melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Begitu pula halnya dengan kewenangan MPR dalam hal memilih Presiden dan Wakil Presiden yang masih kita *pending*. Yang hal ini terkait dengan Pasal 6A Ayat (4). Pada tahap pemilihan yang kedua, F-PG kembali sesuai dengan pengantar musyawarah pada waktu di Rapat Badan Pekerja Majelis pada Panitia Ad Hoc I ini kembali ingin membuka wacana baru untuk mempertimbangkan kedua alternatif yang telah ada dan telah kita rumuskan. Hal ini semata-mata agar diperoleh pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang betul-betul mendapatkan dukungan mayoritas rakyat, yang sesuai dengan hasil pilihan rakyat yang dalam hal ini adalah pemilihan umum. Tanpa harus melakukan kembali pemilhan ulang yang menyerap relatif biaya yang sangat besar.[715]

F-TNI/Polri, melalui juru bicaranya I Ketut Astawa, menyampaikan pemandangan umum yang menyinggung perlunya pembahasan mendalam, di antaranya mengenai ketentuan Bab II Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 Ayat (2).

> 2. Setelah selesai pembahasan dan perumusan secara keseluruhan maka dilanjutkan pengecekan menyeluruh guna mencapai kesepakatan atas perumusan yang substansi yang belum disepakati. Dan meyakinkan keterpaduan, kebulatan, dan kekuataan Undang-Undang Dasar 1945, setelah diamendemen baik secara struktural, fungsional maupun substansial. Terhadap substansi yang telah dibahas dalam Sidang Tahunan Tahun 2001, tetapi belum mendapat kesepakatan menyangkut Bab II Pasal 2 Ayat (1), Pasal 3 Ayat (2) , Bab III Pasal 6A Ayat (4), Pasal 8 Ayat (3), Pasal 15A, Bab IV Pasal 16 Ayat (1), (2), (3), Bab VII Pasal 23B dan Pasal 23D, perlu mendapatkan masukan-masukan yang lebih banyak dan mendalam dari berbagai pihak sehingga diharapkan dalam pembahasannya dapat dicapai kesepakatan-kesepakatan yang lebih menyeluruh.[716]

[715] *Ibid*., hlm. 135-136.

[716] *Ibid*., hlm. 138.

Zain Badjeber, juru bicara F-PPP, menyampaikan pemandangan umum yang menyatakan bahwa bahan alternatif rumusan yang telah dicapai merupakan elaborasi dari Pembukaan UUD 1945.

> ...Bagi F-PPP semua bahan yang tercantum pada Tap XI/MPR/2001 memiliki kesederajatan sebagai elaborasi dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga tidak dapat dikatakan yang satu lebih sesuai dari yang lain terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Tinggallah tergantung pada pilihan dan kesepakatan Majelis, perumusan mana yang dapat diterima pada akhirnya?[717]

F-UD, melalui juru bicaranya Januar Muin, mengusulkan agar Utusan Daerah yang telah ditingkatkan statusnya menjadi Dewan Perwakilan Daerah dimasukkan ke dalam struktur keanggotaan MPR dalam bentuk *joint session*.

> Untuk mencegah pelanggaran Undang-Undang Dasar yang berulang kembali seperti Utusan Daerah yang nyata-nyata diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang sampai detik ini masih berlaku tetapi ditenggelamkan eksistensinya untuk kepentingan peserta pemilu maka stuktur MPR ini yang akan datang adalah *joint session* antara DPR dan DPD...[718]

Soedijarto, juru bicara F-UG, dalam pemandangan umumnya menyinggung komposisi anggota MPR yang menurutnya terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Komposisi tersebut merupakan wujud terjemahan dari sistem demokrasi yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945. Dengan demikian Pasal 2 Ayat (1) tidak perlu diubah hanya cukup diperjelas dan disempurnakan.

> 8. Sidang yang saya hormati. Kalau para kritikus terhadap kinerja MPR memandang MPR gagal melaksanakan tugasnya karena belum berhasil mengamendemen Pasal 2 Ayat (1), tentang struktur dan komposisi keanggotaan MPR, F-UG sebaliknya memuji MPR yang berhasil mengukir sejarah untuk menghindari voting untuk mengambil putusan yang berkaitan dengan salah satu ciri demokrasi

[717] *Ibid*., hlm. 141.

[718] *Ibid*., hlm. 143.

Indonesia, yaitu satu struktur ketatanegaraan seperti Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Kalau Amerika Serikat menetapkan prosedur yang tidak mempermudah Kongres mengamendemen Undang-Undang Dasar-nya, Undang-Undang Dasar Jerman ada pasal yang menetapkan bahwa bentuk negara adalah sistem demokrasi Jerman yang berorientasi sosialistis yang tercantum dalam Pasal 20 tidak dapat diubah kecuali seluruh rakyat Jerman menghendakinya, bukan 50% rakyat Jerman, seluruh rakyat Jerman menghendakinya.

F-UG berpendapat bahwa Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tentang struktur dan keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan merupakan wujud terjemahan dari sistem demokrasi khas Indonesia, yang merupakan terjemahan dari demokrasi yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut: 'Maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berbentuk dalam suatu susunan negara Republik yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia'.

Atas dasar pemahaman ini F-UG memandang bahwa Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tidak perlu diubah melainkan perlu diperjelas dan disempurnakan sehingga penyelenggaraan negara yang demokratis benar-benar mampu menjamin terlaksananya suatu kehidupan yang berketuhanan Yang Maha Esa secara berkebudayaan, terlaksananya kaidah kemanusiaan yang adil dan beradab, terjaganya persatuan Indonesia, terlaksana kehidupan demokrasi yang mengutamakan terwujudnya kehidupan masyarakat yang penuh kedamaian, toleransi, dan berkeadilan sosial melalui proses permusyawaratan perwakilan untuk mencapai mufakat. Belajar dari sejarah dunia dalam perjalanan sejarahnya yang telah melahirkan berbagai model struktur ketatanegaraan yang demokratis tidak satu. Tidak ada satu negara yang sama dengan yang

lain. Kiranya kita harus berani untuk mempertahankan, mengembangkan, memantapkan, dan mengefektifkan struktur kehidupan demokrasi yang diletakkan oleh para pendiri republik.[719]

F-Reformasi dalam pemandangan umum yang disampaikan oleh juru bicara A. M. Luthfi, menyinggung peran MPR dalam pemilihan Presiden putaran kedua, sebagai berikut.

2. Tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ronde kedua, kalau bisa kita serahkan kembali kepada rakyat supaya tidak semu. Bagaimana kalau nanti pemilihan MPR berbeda, yang bisa menjadi permasalahan;[720]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-7, 27 Februari 2002, dilakukan dengar pendapat dengan Koalisi Organisasi Non-Pemerintah (Koalisi Ornop) dan Asosiasi Hukum. Pada rapat yang dipimpin Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf tersebut, salah satu materi yang dibahas yakni menyangkut keanggotaan MPR. Hal itu dikemukakan oleh Ketua Rapat berikut ini.

Sebagai misal adalah yang berkaitan dengan Bab II tentang keanggotaan MPR. Itu sampai hari ini belum bisa diselesaikan oleh karena masih ada pendapat-pendapat. Yang pertama adalah menginginkan agar supaya MPR yang nanti digambarkan akan menjadi *joint session* antara DPR dan DPD, itu seluruh anggotanya itu dipilih.

Tetapi ada yang berpendapat bahwa tidak seluruhnya harus seperti itu. Karena masih ada unsur-unsur masyarakat yang mungkin tidak ikut di dalam pemilihan umum. Yaitu khususnya adalah berkaitan dengan Utusan Golongan.

Oleh karena itu, Bab II Pasal 2 itu di Ayat (1) itu masih ada dua alternatif. Yang pertama adalah alternatif yang memasukkan Utusan Golongan sebagai anggota MPR, dan yang kedua yang meniadakan Utusan Golongan.

Kemudian juga yang berkaitan dengan TNI/Polri. Yang sampai hari ini masih ada anggotanya di MPR. Ke depan seperti apa? Itu juga masih menjadi persoalan. Ide yang

[719] *Ibid*., hlm. 146-147.

[720] *Ibid*., hlm. 152.

ada adalah dimasukkan di dalam Aturan Peralihan. Tetapi ada juga yang berpendapat bahwa berdasarkan ketetapan MPR yang lain, sebaiknya itu sudah tidak perlu diatur di dalam Undang-Undang Dasar.[721]

Bambang Widjojanto dari Koalisi Ornop menyampaikan pendapat tentang kedudukan MPR yang masih *supra* walaupun UUD 1945 telah diubah serta tentang struktur parlemen yang terdiri dari DPR dan DPD sehingga MPR tidak lagi menjadi lembaga supra tetapi hanya merupakan suatu *joint session* yang hanya dapat menghasilkan keputusan secara bersama.

Di dalam sistem pemerintahan, kami melihat sebenarnya di dalam tiga adendum itu, tiga perubahan yang telah terjadi tidak ada kejelasan mengenai sistem pemerintahan yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945 meskipun telah dilakukan tiga kali amendemen. Kesepakatan awal pada tahun 1999 menetapkan bahwa Undang-Undang Dasar ini tetap menganut presidensiil. Ternyata menurut hemat kami belum dilaksanakan secara konsisten. Beberapa hal yang menunjukkan bahwa sistem presidensiil tidak diterapkan secara konsisten itu adalah sebagai berikut:

MPR ternyata masih memiliki kewenangan-kewenangan yang meletakkannya sebagai suatu lembaga supra bahkan di atas konstitusi karena masih berwenang melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, pemilihan Presiden dan menentukan keputusan *impeachment* terhadap Presiden meskipun sudah ada rekomendasi dari Mahkamah Konstitusi serta berwenang untuk melakukan *judicial review*. Saya pikir *judicial review* masih ada di MPR karena ada Tap MPR yang mengatur mengenai itu.

Yang kedua, sifat supra dari MPR juga menunjukkan bahwa ada karakteristik sistem parlementer yang masih kuat dalam sistem pemerintahan sehingga terjadi kerancuan dalam bernegara, karena di satu pihak Presiden melaksanakan sistem presidensiil, sedangkan DPR/MPR seringkali menginterpretasikan kinerjanya sebagai bagian dari sistem parlementer.

...

Kelima, sistem bikameralisme yang digariskan dalam amendemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 masih

[721] *Ibid.,* hlm. 310.

bukan bikameralisme murni yang menjamin adanya keseimbangan antara *checks and balances* antara kedua kamar di parlemen. Wewenang DPD masih lemah atau dilemahkan dibandingkan dengan wewenang DPR, karena hanya memiliki hak legislasi dan pembahasan dalam hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

Untuk mempertimbangkan akuntabilitas horizontal dan menjamin keterwakilan suara daerah maka seharusnya DPD diberikan kewenangan yang sejajar dengan DPR sehingga wakil daerahpun dapat memberikan suaranya mengenai persoalan-persoalan nasional. Dengan demikian, parlemen atau MPR hanya merupakan suatu *joint session* yang terdiri dari DPR dan DPD yang hanya dapat menghasilkan legislasi atau keputusan secara bersama. Poin terakhir ini sebenarnya usulan dari kami, sebaiknya MPR itu tidak lagi menjadi lembaga supra tetapi sebagai *joint session* saja dari DPD dan DPR.[722]

Selanjutnya, Arry Supratno dari Ikatan Notaris Indonesia (INI) mengemukakan pendapat susunan MPR yang masih memerlukan wakil-wakil rakyat dan peranan MPR dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden jika tidak ada pasangan calon yang terpilih dalam pemilihan umum.

Yang pertama. Tentang Bab II, setuju dengan Alternatif 1. Alasan sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Pada waktu-waktu mendatang karena belum seluruh aspirasi masyarakat terserap melalui partai-partai politik maka masih perlu wakil-wakil dari golongan yang dapat mewakili aspirasi masyarakat, khususnya dalam rangka untuk menjadikan lembaga perwakilan itu sebagai lembaga representatif rakyat.

Selanjutnya Pasal 3 Ayat (2), setuju dengan Alternatif 1. Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam hal tidak ada pasangan yang terpilih pada pemilihan umum. Alasannya, apabila dipilih lagi oleh

[722] *Ibid*., hlm. 316-317.

rakyat tentunya akan memerlukan suatu biaya-biaya yang seperti tadi telah kita dengar bahwa rakyat kita kondisinya saat ini sangat berat sekali.[723]

Terhadap masukan dari Koalisi Ornop, Soedijarto dari F-UG memberikan tanggapan mengenai komposisi anggota MPR dan sistem bikameral serta wewenangan MPR mengubah UUD dengan memberikan perbandingan negara lain. Berikut ini tanggapan tersebut selengkapnya.

Yang kedua, ada satu sikap bahwa suatu lembaga perwakilan tidak demokratis kalau ada anggota yang tidak dipilih langsung rakyat. Karena kawan-kawan Ornop saya kira sudah mempelajari semua konstitusi. Di Kanada itu senatnya yang 172 orang itu diusulkan Perdana Menteri dan diangkat oleh Gubernur Jenderal, bahkan masa jabatannya sampai umur 75 tahun tidak pakai *terms*. Demikian juga dengan *Bundesrat* di Jerman. Di Jerman itu anggota *Bundesrat* itu adalah perdana menteri negara-negara bagian dan anggota-anggota eksekutif negara bagian, tidak dipilih langsung oleh rakyat untuk kepentingan menjadi anggota *Bundesrat*.

Di Turki lima belas orang anggota kongresnya diangkat dari tentara, karena menghormati sejarah Kemal Ataturk. Pertanyaannya, apakah negara-negara tadi itu termasuk negara yang tidak demokratis? Ini pertanyaan. Karena itu, kami mencoba memahami mengapa *founding fathers* berangkat dari analisis sejarah dikatakan pada waktu meningkatnya kapitalisme sehingga kaum Borjuasi menguasai partai politik. Maka, supaya kaum buruh dapat terwakili, supaya koperasi dapat terwakili, maka perlu ada Utusan Golongan bahwa Utusan Golongan sekarang itu mungkin tidak sesuai dengan semangat Undang-Undang Dasar, ini mungkin. Tapi tidak berarti bahwa pikiran itu merupakan pikiran yang sangat-sangat *undemocratic* .

Yang ketiga, mengenai masalah bikameral murni. Dalam buku *The Patterns of Democracy* tulisannya Arnth Lijpharts dari Yale *University* menemukan bahwa 2/3 negara di dunia pakai *unicameral*, hanya 1/3 yang pakai *bicameral*. 90% negara federal pakai bicameral dan hanya 84% negara-negara kesatuan memakai *unicameral*. Dikatakan oleh NDI

[723] *Ibid*., hlm. 332-333.

a sizeable countries with truly democracy with unicameral system. Karena itu, pada tanggal 7 sampai 9 November tidak sampai diputuskan Pasal 2 Ayat (1) bukan hanya karena Utusan Golongan harus tetap ada, melainkan juga ada sementara Anggota MPR yang jumlahnya ratusan yang tidak menghendaki bikameral.

Pertanyaan saya, analisis mana yang akhirnya sampai kepada harus murni bikameral itu? Sedangkan banyak negara yang kata NDI tolong baca *paper* nomor 13 *a sizeable truly democratic countries have unicameral system*. Dan negara kesatuan yang pakai bikameral adalah bikameral yang *very soft, only a break of a conservative* terhadap parlemen yang selalu terlalu liberal. Itu ilmuwan itu yang mengatakan bukan saya, saya karena terpaksa harus banyak membaca karena mengapa Indonesia itu? Yang terakhir seluruh negara menurut buku itu tidak ada yang dari *unicameral* menjadi bikameral, tapi yang terjadi sebaliknya ada negara yang bikameral jadi *unicameral*. Semua *Scandinivian countries* berubah mulai tahun 1953 Swedia, Denmark, Norwegia, kemudian Finlandia, itu menjadi *unicameral*.

New Zealand mulai tahun 1950, sedangkan Islandia mulai tahun 1991. Mengapa ada negara yang berubah, tapi tidak ada negara menjadi *bicameral* kecuali Thailand. Thailand itu selama dari tahun 1932 sampai 1997 mengenal 16 Undang-Undang Dasar, 8 kali unicameral, 8 kali *bicameral*. Jadi sama antara bikameral dengan *Unicameral*. Jadi, pertanyaan saya apakah *the theoritical bases*-nya *American bases*. Pada waktu DPR sudah bisa membuat Undang-Undang Otonomi Khusus, pada waktu DPR sudah bisa memperjuangkan segala macam untuk daerah, tiba-tiba ada pikiran perlu ada bikameral. Ini pertanyaan.

Yang keempat, dikatakan tadi karena MPR boleh mengubah Undang-Undang Dasar sebagai *super institusion*. Tidak hanya Indonesia yang lembaga negaranya boleh mengubah Undang-Undang Dasar, Kongres Amerika Serikat boleh mengubah Undang-Undang Dasar. *Bundesversamlung* Jerman juga boleh mengubah Undang-Undang Dasar. Ada sekian banyak negara yang berhak mengubah Undang-Undang Dasar, itu bukan rakyat, tapi mereka yang mewakili rakyat, di lembaga seperti Kongres. Mungkin anda sudah

tahu di pasal berapa Undang-Undang Dasar Amerika 2/3 anggota Kongres itu 2/3 dari *House of Representative* 2/3 dari Senat usul boleh, tapi harus seluruhnya setuju dan ratifikasi oleh ¾.[724]

Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan pandangan mengenai susunan MPR yang menurutnya terdiri dari DPR dan DPD, karena DPD sudah disahkan dalam Sidang Tahunan kemarin

...Kemudian, mengenai susunan MPR. Kita tidak menyebut bikameral atau unikameral di sini, tetapi fraksi kami ketika itu, sebetulnya menginginkan Bab II Pasal 2 ini sebagai dua alternatif di-*voting* di Sidang Tahunan kemarin. Kembali lagi, karena fraksi kami belum besar, ya kalah juga tidak ikut. Sehingga berada seperti itu. Kami tentu memilih yang Alternatif 2 yang sebetulnya Alternatif 2 di sini itu Alternatif 1. Sebab apa? Sebab MPR sendiri Sidang Tahunan kemarin sudah memutuskan adanya suatu lembaga baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah, DPD itu.

Jadi, MPR itu ada DPR ada DPD, tetapi belum dirumuskan dalam Pasal 2. Ibarat gerbong di kereta api, saya katakan, gerbongnya sudah ada, lokomotifnya belum...[725]

Tentang wewenang mengubah UUD dan kedudukan MPR, Patrialis Akbar dari F-Reformasi menyampaikan tanggapan dengan dimilikinya wewenang MPR mengubah UUD berarti MPR sebagai lembaga supra di atas konstitusi. Berdasarkan hal tersebut, Patrialis menanyakan siapa yang berhak mengubah UUD.

Kemudian, mengenai kritik atas subtansi materi amendemen Undang-Undang Dasar 1945 berkenaan dengan sistem pemerintahan. Butir 1 itu, antara lain, dikatakan bahwa pemilihan Presiden, ini *kan* berkenaan dengan MPR masih memiliki kewenangan. Bahwa MPR masih memiliki kewenangan-kewenangan meletakkan sebagai suatu lembaga supra bahkan di atas konstitusi karena masih berwenang melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Kami ingin tanyakan kalau demikian, mohon dibantu kita kira-kira siapa yang berhak melakukan

[724] *Ibid*., hlm. 336.

[725] *Ibid*., hlm. 338.

perubahan Undang-Undang Dasar ini?...[726]

Andi Mattalatta dari F-PG menyampaikan pendapat mengenai kewenangan MPR untuk mengesahkan Konstitusi. Pendapat tersebut sebagai berikut.

> ...Ada kewenangan dalam arti *authority*, kewenangan publik untuk mensahkan sesuatu. Ada kewenangan dalam arti punya kompetensi intelektual barangkali. Mungkin MPR ini dapat dikategorikan memiliki kewenangan untuk mensahkan. Saya tidak mengatakan MPR tidak punya kompetensi intelektual, tapi minimal MPR mempunyai kewenangan yang resmi untuk mensahkan konstitusi.
>
> Warga negara yang lain juga punya kewenangan. Kewenangan dalam arti barangkali karena kelebihan-kelebihan intelektualitas dan pengalaman yang dimiliki, dia mempunyai kompetensi untuk turut serta. Saya sudah menawarkan berkali-kali ini, kenapa kawan-kawan yang mempunyai kompetensi intelektual itu, coba tidak merumuskan sekian banyak *draft* konstitusi. Mulai dari hulu ke hilir, mulai dari Pembukaan sampai Aturan Peralihan lalu dipajang, di-*publish*. Pasti anggota-anggota MPR yang mempunyai kewenangan dalam arti *authority* akan malu hati kalau ada di antara satu, dua, tiga konsep itu yang bagus dan dia tidak terima. Pasti. Kita punya empat puluh perguruan tinggi, Ornop punya 65.
>
> Sebenarnya kami, kalau memang kita mau melihat konstitusi dalam sebuah kebulatan, kami sebenarnya menginginkan rekan-rekan yang mempunyai kemampuan berlebih di bidang intelektual, katakanlah kalau MPR tidak memiliki itu, kenapa tidak bantu? Saya termasuk orang yang tidak keberatan untuk melepaskan kewenangan resmi saya untuk mengesahkan Undang-Undang Dasar 1945. Karena itu, fraksi kami dulu mengusulkan sebuah Komisi Konstitusi, tetapi jangan setengah hati, dikasih kewenangan penuh. Cuma masalahnya, usul itu juga dikritik orang, kalau dikasih kepada sebuah komisi yang punya kewenangan penuh, dia merepresentasikan siapa?
>
> Karena itu, barangkali jalan keluar yang terbaik, kita padukan dua kewenangan ini. *Ok*-lah MPR mempunyai kewenangan yang sah karena konstitusi menyatakan demikian. Komponen-komponen warga yang lain termasuk

[726] *Ibid*., hlm. 340.

> rekan-rekan, Saudara-Saudara saya dari Koalisi Ornop yang mempunyai barangkali *capability* dalam arti intelektual, susunlah sebuah draf. Maka buat kami makin banyak draf makin bagus. Sampaikan di media massa, sampaikan di televisi. Pasti anggota-anggota MPR akan tergiring untuk memilih satu di antara yang terbaik. Tapi jangan parsial.[727]

Pendapat perubahan mengenai MPR juga mengemuka pada Rapat PAH I BP MPR Ke-8, 28 Februari 2002 yang dipimpin oleh Harun Kamil dengan agenda Penyerapan Aspirasi Masyarakat dalam rangka Perubahan UUD 1945. Ketika itu, Anton Djauramaku dari *Centre for Strategic and International* Studies (*CSIS*) menyatakan dengan mempertahankan MPR sebagai lembaga tertinggi berarti mekanisme *checks and balances* tidak mungkin dapat diwujudkan.

> Kemudian, pada Bab II, masih ada ketentuan atau upaya atau kecenderungan untuk mempertahankan lembaga MPR yang di dalam Tap MPR juga disebut sebagai lembaga tertinggi negara. Kalau ada lembaga tertinggi negara, berarti mekanisme *checks and balances* tidak mungkin dapat diwujudkan. Padahal mekanisme *checks and balances* ini adalah satu syarat demokrasi yang harus diperhatikan.

Sementara itu, Asnawi Latief dari F-PDU menyatakan bahwa dalam penyerapan aspirasi masyarakat tentang struktur dan keanggotaan MPR yang akan datang, sama sekali tidak disinggung.

> Seperti disampaikan oleh Pimpinan PAH, sebetulnya topik-topik diskusi penyerapan aspirasi masyarakat dalam rangka perubahan ke-4 ini ada sembilan hal sebetulnya. Yang banyak tidak difokuskan pada sembilan hal ini, hanya ada beberapa yang tadi disinggung, misalnya tentang keuangan negara, penegakan hukum, pendidikan nasional, ekonomi, kesejahteraan sosial, tetapi sama sekali tidak menyinggung tentang struktur dan keanggotaan MPR yang akan datang.[728]

Penyerapan aspirasi masyarakat dalam rangka perubahan UUD 1945 diselengggarakan lagi pada pada Rapat PAH I BP

[727] *Ibid*., hlm. 351.

[728] *Ibid*., hlm. 390-391.

MPR Ke-9, 4 Maret 2002 yang dipimpin oleh Jakob Tobing. Roeslan Abdulgani yang diundang pada rapat itu mengusulkan agar MPR dihapus.

> Jadi saya katakan kalau memang begitu ya MPR itu dihapuskan saja. Tapi tidak berarti bahwa otonomi tidak ada. Lantas, *lha* bagaimana golongan? Golongan itu apa sih? Inilah yang saya inginkan. *Lha* lantas bagaimana? Itu semua sudah ikut dalam pemilu terkecuali tentara. *Lha* kenapa tentara tidak ikut pemilu? Karena pada tahun 1955 hasil daripada pemilu menunjukkan bahwa di Pasar Rebo, Pasar Kemis, di dalam Pasar Rumput, itu PKI menang. Padahal di situ 70% suara adalah datang dari tentara. Wah kaget semua kita laporkan, bagaimana ini? Kalau begitu tentara dibebaskan.[729]

Terhadap usulan penghapusan MPR, Theo L. Sambuaga dari F-PG menyampaikan pendapat bahwa MPR sekarang ini adalah semacam *joint session*, jadi fungsi MPR yang menyebabkan quasi presidensiil dan quasi parlementer selama inilah yang perlu dihapus. Berikut ini selengkapnya tanggapan tersebut.

> Mengenai MPR. Tadi disebutkan usulnya MPR, usul Pak Roeslan dihapuskan saja atau dihilangkan fungsinya. Saya kira yang sudah berkembang dan sudah diputuskan di sini dalam Perubahan Ketiga, sebagian, belum seluruhnya diputuskan. Tetapi dengan telah diputuskan dan ini telah diputuskan adanya dua lembaga perwakilan yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Tadi disampaikan secara baik oleh Pak Asnawi dalam Pasal 22, itu telah disebutkan tentang eksistensi dari Dewan Perwakilan Daerah dan juga fungsinya. Ini suatu lembaga baru mendampingi Dewan Perwakilan Rakyat. Faktanya telah diputuskan, meskipun fungsinya sangat terbatas. Sangat terbatas dalam pengertian tidak sebesar fungsi DPR.
>
> Dalam konstruksi pemikiran yang berkembang dengan kehadiran dua lembaga ini, meskipun sekali lagi ini belum diputuskan, masih berkembang wacana pemikiran diskusi di sini. Ini MPR ini akan terbentuk dari dua lembaga ini. Apalagi kita telah memutuskan bahwa yang akan

[729] *Ibid*., hlm. 425.

> memilih Presiden nanti adalah pemilihan langsung oleh rakyat bukan lagi oleh MPR seperti konstruksi sekarang ini. Itu berarti Pak Roeslan, saya hanya menyampaikan informasi bahwa dengan fakta ini, maka memang MPR telah, fungsinya tidak seperti konstruksi yang masih berlaku sekarang ini. Jadi MPR tidak memilih Presiden dan MPR itu tidak secara struktural lagi. Yang struktural adalah dua dewan perwakilan ini, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dalam istilah yang masih belum final masih juga dalam berkembang di sini, MPR akan semacam *joint session* begitu, barangkali. Ini juga sekali lagi masih berkembang.
>
> *Nah*, dengan demikian, saya kira sebenarnya pemikiran ini dan fakta ini cocok dengan apa yang Pak Roeslan usulkan. Jadi bukan kalau secara *letterlijk* saya lihat bukan, maksud saya bukan secara *letterlijk*. Yang Pak Roeslan maksudkan adalah fungsinya tidak lagi seperti sekarang. Bukan sekedar namanya dihapuskan tetapi fungsinya itu yang antara lain mengakibatkan kita mempunyai sistem pemerintahan yang *quasi presidentiil, quasi parlementer*. Seperti yang banyak sering dikemukakan, *quasi parlementer* atau *quasi presidensiil*. Dikatakan *quasi presidensiil*, kita melaksanakan sistem Presiden yang mempunyai kekuasaan pemerintahan tetapi dipilih oleh MPR, bukan dipilih oleh rakyat langsung. Demikian juga Presiden dapat diberhentikan oleh MPR dan seterusnya.[730]

Tanggapan di atas kemudian ditanggapi lagi oleh Roeslan Abdulgani sebagai berikut.

> Ketua. Pertama, Saudara Theo Sambuaga, memang saya melempar ke gagasan untuk membubarkan MPR itu dengan maksud supaya timbul juga diskusi hal ini. Memang betul itu tidak berarti seperti Saudara katakan, yaitu tidak menghapuskan Dewan Daerah. Saya tidak datang pada konklusi itu. Saudara yang menarik itu.[731]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-10, 5 Maret 2002 diselenggarakan lagi penyerapan aspirasi masyarakat dalam rangka perubahan UUD 1945, yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf. Terkait MPR, Anton Reinhart dari Universitas Kristen

[730] *Ibid*., hlm. 431-432.

[731] *Ibid*., hlm. 450-451.

Indonesia (UKI) menanggapi alternatif-alternatif rumusan perubahan menyangkut MPR. Berikut ini tanggapannya.

> Yang kedua, Pasal 2 Alternatif 1, perlu diperjelas perwakilan daerah. Yang dimaksud dengan perwakilan daerah itu yang bagaimana dan yang mana? Alasannya, negara Indonesia terdiri dari beberapa provinsi dan daerah. Masing-masing provinsi berbeda jumlah daerahnya. Bagi provinsi yang banyak kabupatennya menjadi masalah, siapa yang menjadi Utusan Daerah itu? Ini catatan kami mengenai Pasal 2.
>
> Kemudian Pasal 2 juga Alternatif 1, kata-kata Utusan Golongan yang diatur menurut undang-undang merupakan semacam cek kosong. Jadi harus dijelaskan siapa Utusan Golongan tersebut? Apakah berdasarkan profesi? Apakah TNI juga termasuk Utusan Golongan? Karena Utusan Golongan merupakan suatu hal yang masih abstrak pengertiannya, sebaiknya dihapus saja dari keanggotaan TNI/Polri ditiadakan dalam rumusan MPR. Di samping itu, TNI/Polri hakikatnya adalah alat negara sehingga tidak bisa mewakili rakyat.
>
> Kemudian yang keempat, rumusan Pasal 2 Alternatif 2. Ada kontradiksi dengan Aturan Peralihan.
>
> Yang kelima Pasal 2 Ayat (2). Kata ibukota negara dihilangkan dan diganti dengan kata di wilayah Indonesia. Alasannya adalah untuk menjaga kemungkinan tidak dapat dilangsungkan sidang di ibukota negara untuk atau berkaitan dengan asas keadilan.
>
> Kemudian yang keenam, anggota MPR sebaiknya dipilih semua.
>
> Yang ketujuh, Pasal 3 Lampiran Tap MPR Alternatif 1 dihilangkan karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat bukan MPR yang memilih.[732]

Berikutnya Jemmy Palupa dari Universitas Bung Karno (UBK) juga menyampaikan tanggapan alternatif-alternatif menyangkut MPR, sebagai berikut.

> Pertama, tentang perubahan pertama, kedua, dan ketiga. Perubahan pertama, kedua, dan ketiga belum benar-benar dijiwai falsafah Pancasila yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Contoh, Pasal 2 Ayat (3) tentang pengambilan keputusan oleh MPR yang langsung ditetapkan dengan suara yang terbanyak, tanpa didahului

[732] *Ibid*., hlm. 463.

dengan musyawarah mufakat.

...

Keenam, tentang adanya dua lembaga tinggi negara yang mempunyai kedudukan sejajar dengan struktur organisasi negara, yaitu lembaga tinggi negara DPD dan lembaga tinggi negara DPR, tidak jelas dalam pasal-pasal yang ada. Pasal 2 Ayat (1), termasuk dalam Pasal 2 Alternatif 1 dan Alternatif 2.

Tujuh, tentang sidang gabungan DPD dan DPR yang merupakan MPR, belum jelas pada Pasal 2 Ayat (2).

Tentang keanggotaan TNI/Polri sesuai Tap MPR Nomor VII/MPR/2000, yang disepakati dicantumkan di Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, tidak jelas. Apakah masuk di DPD atau DPR?

Sembilan, tentang pertanggungjawaban Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada siapa dan kapan dilakukan, belum diatur. Agar pertanggungjawaban ini dilakukan dihadapan MPR yang mengangkatnya. Jadi, itu usul pertangungjawaban ini harus disampaikan pada MPR yang mengangkatnya.[733]

Abdul Kadir Besar dari Universitas Pancasila juga turut menyampaikan pendapat. Ia berpendapat bahwa dengan diubahnya MPR sebagai pelaku kedaulatan maka MPR kehilangan dasar eksistensi konstitusionalnya.

...Bahwa karena baru rancangan perubahan keempat ini diundang. UBK juga mempersoalkan perubahan ketiga. Berhubungan dengan itu Universitas Pancasila sama dalam hal ini dengan UBK, lebih utama mempersoalkan perubahan tiga, terutama dengan Pasal 1 Ayat (2), sebab itu mendasar sekali dan berpengaruh pada rancangan perubahan keempat.

Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 asli menyatakan bahwa:

"Kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Dengan itu, MPR mendapatkan dasar eksistensi Konstitusional. Perubahan ketiga menyatakan bahwa:

[733] *Ibid*., hlm. 471.

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar".

Jadi, pelakunya tetap rakyat. Dengan itu, MPR kehilangan dasar eksistensi konstitusional. Jadi, secara *strict juridie*, Pak, 17 Agustus ya, *strict juridie* konstitusional ketatanegaraan, dengan mohon maaf, MPR sesungguhnya sudah tidak eksis lagi hari ini sejak perubahan ketiga ditetapkan.

...

Jadi, lembaga negara itu senantiasa punya dasar eksistensi Konstitusionalnya. Lalu, perubahan Pasal 1 Ayat (2) itu tadi, perubahan ketiga yang pelaku kedaulatan tetap rakyat dan kedaulatan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar, itu menghapus MPR sebagai subjek hukum pelaku kedaulatan sehingga dengan demikian MPR hapus.

Lalu, kalau kita berpikir *strict juridie*, saya sebetulnya tidak bisa membicarakan soal rancangan perubahan keempat. Tetapi kalau saya berbuat itu, saya kira tidak sopan. Jadi, "andaikata MPR masih ada" maka perubahan keempat itu ada beberapa pendapat, sebagai berikut. Teori andai-andai itu dipakai oleh Descartes pada waktu dia mencari *the first premise to think cogito ergo sum*, dilakukan oleh John Lock pada waktu dia akan mendapatkan atas dasar apa negara didirikan dan apa tujuan didirikan dengan teori kontrak sosialnya itu. Teori andai-andaian. Jadi, akademik juga. Teori pengandaian itu, asal argumennya kena.

Perubahan ketiga Pasal 1 tadi ya:

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar".

Tadi sudah saya jelaskan panjang lebar. Akibat hukum ini secara verbal dulu, bukan secara yuridis dulu. Akibat hukum dari perubahan ketiga Pasal 1 Ayat (2) ini adalah satu, MPR *see to exist*, berhenti eksistensinya.

Dua, rancangan pembukaan keempat, mengenai adanya DPD yang diatur dalam Pasal 2 Ayat (1), baik Alternatif 1, menjadi tidak memiliki dasar eksistensi Konstitusional.[734]

Pendapat mengenai penghapusan MPR ditanggapi oleh Hamdan Zoelva dari F-PBB. Hamdan Zoelva meminta tambahan

[734] *Ibid*., hlm. 477 dan 478-479.

penjelasan atas pendapat tersebut karena menurutnya MPR tidak dihapus namun fungsi dan eksistensinya diubah.

> Kemudian yang ketiga, dari Universitas Pancasila, Bapak Abdul Kadir Besar yang terhormat. Kami juga menyampaikan rasa kaget tentang apa, hilangnya eksistensi MPR dari kesimpulan pemikiran yuridis yang disampaikan oleh Bapak Abdul Kadir Besar. Kami minta penjelasan lebih jauh dalam sistem mana eksistensinya ini hilang. Kalau kami berpikir bahwa ada perubahan dari sisi fungsi, iya, tapi MPR itu tidak hilang. Kalau perubahan dari sisi fungsi, iya. Karena tadi memang semula MPR itu adalah sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Akan tetapi sekarang MPR itu adalah melaksanakan kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar ini. Dan MPR itu ada diatur dalam pasal-pasal yang ada. Kemudian fungsi-fungsi MPR dipertegas juga dalam perubahan ketiga, yaitu khususnya mengenai dua. Jadi pertama adalah mengenai menetapkan perubahan Undang-Undang Dasar. Kemudian yang kedua adalah mengenai pelantikan Presiden, termasuk pemberhentian Presiden. Memang ada perubahan yang signifikan di sana yaitu mengenai menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, itu hapus. Akan tetapi dengan kerangka rumusan-rumusan yang demikian, kami berpikir bahwa MPR itu ada yang berubah fungsinya dan eksistensinya, bukannya hilang. Jadi, kalaulah pada perubahan yang keempat itu MPR menetapkan perubahan keempat, itu masih dalam kerangka kewenangannya sesuai juga dengan perubahan yang ketiga. Jadi, tidak ada yang hilang. Memang disadari bahwa bagaimana dengan lembaga-lembaga negara yang baru yang ada dalam perubahan ini, sementara belum terbentuk. Ini memang menjadi pemikiran yang kalau kita kembalikan kepada Pasal 2 Aturan Peralihan maka kita anggap bahwa lembaga-lembaga negara yang ada, sepanjang belum kita adakan yang baru, itu masih tetap berfungsi.
>
> Jadi, itulah pandangan kami dan kami mohon tambahan klarifikasi kehilangan eksistensi ini dari sisi mana? Apakah seluruh eksistensinya hilang? Ataukah MPR tidak lagi mempunyai kewenangan dari sisi pemikiran yuridisnya pada saat Sidang MPR yang akan datang untuk menetapkan

perubahan selanjutnya dari Undang-Undang Dasar ini? Sementara di aturan selanjutnya dalam pasal-pasal selanjutnya berubah MPR masih memiliki kewenangan itu. Saya kira itu saja, pandangan kami...[735]

Selanjutnya Abdul Kadir Besar dari Universitas Pancasila menyampaikan penjelasan tambahan mengenai hilangnya eksistensi MPR. Ia mengatakan bahwa MPR sebagai penjelmaan rakyat merupakan konsekuensi langsung dari pandangan Pancasila yakni bahwa yang berdaulat adalah seluruh rakyat, bukan individu.

MPR, oleh karena itu, *premise*-nya adalah yang berdaulat seluruh rakyat maka diciptakan MPR sebagai jelmaan seluruh rakyat. Dan Bung Hatta, oleh karena itu, karena ini jelmaan seluruh rakyat tidak mungkin lewat pemilu yang *one man one vote* itu. Dan pemilih kita betul. Jadi, MPR itu selalu segenap anggota DPR lalu Utusan Golongan sekarang ini. Cuma hanya prosedur merekrut Utusan Golongan dan Utusan Daerah itu yang kemarin belum baik. Ini bisa diperbaiki. Dan, saya punya konsep untuk itu. MPR sebagai jelmaan rakyat, sebagai konsekuensi langsung dari pandangan Pancasila bahwa yang berdaulat itu adalah seluruh rakyat, bukan individu. Itulah yang hapus eksistensinya. Boleh dinyatakan sekarang ini, MPR, anggota ini tidak punya dasar Konstitusi sebab yang MPR seperti itu jelmaan seluruh rakyat. Berpangkal tolak dari yang berdaulat seluruh rakyat. Nanti *output* akhirnya yang berdaulat itu individu rakyat, akan saya buktikan. Itu yang non eksis itu. MPR bisa diciptakan, tetapi bukan itu. Dan MPR yang diciptakan oleh para pendiri negara itu langsung teralir dari Pancasila lewat pokok-pokok pikiran, lewat fungsi negara, lewat pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar.

...

Sekarang MPR tinggal melantik Presiden, Wakil Presiden, terpilih oleh pemilihan umum, mengambil sumpah, lalu menetapkan Undang-Undang Dasar dan mengubah. Ini sudah tidak berhak lagi, tidak berwenang lagi menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar ini. Jadi, sudah melantik, mengambil sumpah, apa perlu ada lembaga

[735] *Ibid*., hlm. 489.

> Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hanya melantik dan mengambil sumpah anggota? Deskriptif, tidak memenuhi muatan dari arti Majelis Permusyawaratan Rakyat dari kedaulatan seluruh rakyat.[736]

Rapat PAH I BP MPR Ke-12, 12 Maret 2002 yang dipimpin oleh Pattaniari Siahaan dari F-PDIP masih mengagendakan penyerapan aspirasi msayarakat dalam rangka perubahan UUD 1945. Pada kesempatan tersebut, Hendro Sukmono dari Universitas 17 Agustus 1945 (Untag), Semarang menyampaikan pendapat atas perubahan tentang MPR yang menjadikan MPR sebagai lembaga perubah UUD telah merusak sendi-sendi demokrasi sehingga perlu dilakukan evaluasi atas perubahan tersebut.

> Yang ketiga, bahwa Amendemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 khususnya pada Pasal 1 Ayat (2) telah merusak sendi-sendi demokrasi negara, karena telah menjadikan MPR hanya sebagai lembaga perubah Undang-Undang Dasar.
>
> ...
>
> 2. Bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, perlu melakukan evaluasi atas Amendemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 1 Ayat (2)[737]

Selanjutnya pada Rapat PAH I BP MPR Ke-13, 13 Maret 2002 yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda Pembahasan dan Perubahan Materi Rancangan Perubahan UUD 1945, Asnawi Latief dari F-PDU menyinggung mengenai alternatif struktur keanggotaan MPR yang apabila kembali ke rumusan lama maka MPR dianggap tidak menghasilkan sesuatu.

> Mudah-mudahan saja struktur keanggotaan MPR ini sudah hanya ada satu alternatif, yaitu yang tadi katanya Alternatif 1 menjadi Alternatif 2 karena memang ada kekeliruan, seperti surat Pak Jakob pada kita edaran itu. Jadi, Alternatif 2 yang dipilih di sini, tetapi menjadi Alternatif 1 seperti sudah diralat. Itu saja harapan sebenarnya sebab gerbongnya

[736] *Ibid*., hlm. 497.

[737] *Ibid*., hlm. 529.

> sudah jadi, Pak. Bolak-balik saya katakan kita *bikin* kereta api, tinggal lokomotifnya, gerbongnya sudah ada. Dewan Perwakilan Daerah sudah disetujui, mau diapakan itu, walaupun banyak kritik di beberapa tempat ketika kita ke daerah menyerap aspirasi, misalnya dari Pak Masudi, di Bandung, begitu. Tidak perlu ada dewan-dewan daerah lagi. Kita kembali saja kepada Undang-Undang Dasar yang lama. Itulah muncul sekarang penandatanganan-penandatanganan itu. Itu seperti saya katakan dulu, kalau itu sampai *deadlock* kembali kepada Undang-Undang Dasar yang lama, artinya. MPR itu terdiri atas anggota DPR, Utusan Daerah, dan Golongan. Jadi, pekerjaan kita sia-sia, tenaga, pikiran, dan uang itu mubazir, dan kita berdosa sama rakyat bahwa MPR ini ternyata tidak menghasilkan sesuatu, yang sebetulnya ini yang kami, kembali pada itu.[738]

Pada 19 Maret 2002, dilakukan Rapat PAH I BP MPR Ke-15 dengan agenda mendengarkan laporan dari acara penyerapan aspirasi masyarakat di beberapa daerah. Rapat dipimpin Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf. Pada rapat itu, Abdul Azzis Imran Pattisahusiwa dari F-PPP menyampaikan hasil penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan bekerja sama dengan Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) Bandung. Masukan yang diperoleh di antaranya diusulkan agar keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD, sedangkan keberadaan Utusan Golongan perlu dikaji.

> Dari pertemuan di Universitas Pendidikan Indonesia di Bandung pada tanggal 6 Maret tahun 2002, secara garis besar dapat diperoleh masukan sebagai berikut:
>
> a). Keanggotan MPR. Mengenai keanggotan MPR mayoritas peserta mengusulkan agar keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD. Sedangkan Utusan Golongan agar dilakukan pengkajian dengan metode penafsiran sejarah, khususnya sejarah Undang-Undang Dasar.[739]

Soedijarto dari F-UG mewakili utusan ke Banjarmasin melaporkan hasil penyerapan aspirasi tentang MPR, di antaranya

[738] *Ibid*., hlm. 549.

[739] *Ibid.,* hlm. 623.

disampaikan ada yang setuju dengan keanggotaan MPR yang terdiri atas anggota DPR dan DPD, tetapi ada juga yang setuju keberadaan Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR.

> Ada yang setuju dengan struktur keanggotan MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Tapi seperti di tempat lain, ada pula yang setuju dengan masuknya Utusan Golongan.
>
> Hanya saja dalam hal DPD banyak yang menyarankan nantinya diisi oleh non partisan sehingga ada perimbangan kekuatan di MPR itu sendiri yaitu DPR orang partai dan yang DPD bukan orang partai. Begitu maunya mereka itu. Di samping itu, masih ada yang menghendaki tetap seperti sekarang, tetapi disempurnakan tanpa ada DPD.
>
> Berikutnya, sebaiknya MPR masih mempunyai tugas dan wewenang untuk menyusun dan menetapkan GBHN sebagai strategi kebijakan nasional. Alasan mereka karena kalau Presiden yang orang partai, ini mungkin Pak Happy bisa menjelaskan mengapa kepercayaan pada partai agak sedikit rendah, begitu? Karena kalau Presiden yang membuat GBHN takut itu partisan.[740]

Soetjipno dari F-PDIP menyampaikan hasil penyerapan aspirasi masyarakat di Universitas Udayana, Denpasar, tentang struktur MPR yang hasilnya sama dengan penyerapan di Banjarmasin.

> Mengenai struktur dan keanggotaan MPR berkembang pendapat, antara lain, sebagai berikut, pertama, pada umumnya unsur-unsur kelompok masyarakat di wilayah Bali, NTB, dan NTT menghendaki agar komposisi keanggotaan Majelis sesuai dengan Alternatif 1. Berikutnya, namun demikian, berkembang pula pendapat yang menghendaki agar komposisi keanggotaan Majelis sesuai dengan Alternatif 2.[741]

Hasil penyerapan aspirasi masyarakat di Jawa Tengah disampaikan oleh M. Hatta Mustafa dari F-UD juga sama dengan hasil penyerapan di Denpasar.

> ...Mengenai keanggotaan MPR, pada umumnya kelompok masyarakat di Provinsi Jawa Tengah khususnya Semarang

[740] *Ibid*., hlm. 626.

[741] *Ibid*., hlm. 628.

dan DIY menghendaki agar anggota MPR, semuanya dipilih melalui Pemilihan Umum. Namun ada sebagian masyarakat yang menghendaki bahwa Utusan Golongan dan TNI/Polri masih perlu dimasukkan ke dalam keanggotaan MPR dan dimasukkan ke dalam keanggotaan MPR.[742]

Rully Chairul Azwar dari F-PG menyampaikan hasil penyerapan aspirasi masyarakat di Sumatera bagian selatan mengenai keanggotaan MPR yang secara umum menghendaki semuanya dipilih, meskipun ada yang meminta diatur melalui undang-undang.

...Pada umumnya seluruh kelompok masyarakat di wilayah Sumatera bagian selatan menghendaki agar keanggotaan MPR semuanya dipilih melalui pemilihan umum. Hal ini akan mendukung dan mencerminkan proses demokrasi Indonesia, katanya begitu.

Namun demikian, ada pula yang berpendapat agar mengenai struktur dan keanggotaan MPR itu lebih jauh tidak diatur melalui undang-undang. Mintanya diatur oleh konstitusi itu sendiri atau minimal oleh Majelis.[743]

Hasil penyerapan aspirasi masyarakat di Jawa Timur disampaikan oleh Retno Triani Johan dari F-UD, mengenai keberadaan Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR. Ia menyampaikan sebagai berikut.

Yang pertama, terhadap isu komposisi atau struktur keanggotaan MPR ada dua macam usulan yang pertama Utusan Golongan tidak perlu ada. Ada yang memberikan catatan bahwa Utusan Golongan masuk ke dalam aturan peralihan serta harus ada keseimbangan keanggotaan antara DPR dan DPD.

Yang kedua, Utusan Golongan perlu masuk ke MPR dengan catatan perlu keseimbangan dan keadilan terhadap komposisi Utusan Golongan itu sendiri.[744]

Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP menyampaikan hasil penyerapan aspirasi masyarakat mengenai keanggotaan MPR di Sulawesi Selatan yang pada umumnya menghendaki terdiri

[742] *Ibid*., hlm. 630.

[743] *Ibid*., hlm. 634.

[744] *Ibid*., hlm. 638.

dari DPR dan DPD.

> ...Secara ringkas, dari hasil penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan di Universitas Hasanuddin antara lain yang pertama yang berkaitan dengan struktur keanggotaan MPR, pada umumnya para peserta diskusi mendukung MPR hanya terdiri dari DPR dan DPD.[745]

Hasil kerja sementara dari PAH I dilaporkan pada Rapat BP MPR Ke-3 pada 4 Juni 2002, yang dipimpin Ketua MPR/ Ketua BP MPR, M. Amien Rais. Pada kesempatan tersebut Jakob Tobing selaku pimpinan PAH I, menyampaikan laporan rumusan mengenai keanggotaan MPR dan peranan MPR dalam pemilihan Presiden putaran kedua. Berikut ini laporan yang menyangkut hal tersebut.

> Hasil kesepakatan Panitia Ad Hoc I terhadap rancangan perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 tanggal 16 Mei 2002.
>
> Bab II, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pasal 2 Ayat (1), alternatif satu:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum ditambah dengan Utusan Golongan yang diatur menurut ketentuan undang-undang".
>
> Alternatif dua:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".
>
> Pasal 3 Ayat (2) alternatif satu:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih Presiden dan Wakil Presiden dari 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam hal tidak ada pasangan yang terpilih pada Pemilihan Umum".
>
> Alternatif dua, "tidak perlu ayat ini".[746]

---

[745] *Ibid*., hlm. 640.

[746] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2002 Buku Tiga*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 6.

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-23, 5 Juni 2002 yang dipimpin oleh Jakob Tobing dengan agenda Persiapan Rencana Pelaksanaan Sinkronisasi dan Finalisasi, Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengusulkan agar Tap MPR dicantumkan dalam UUD 1945 sebagai salah satu kewenangan MPR. Berikut ini usulan tersebut.

> *Nah*, jadi, sekali lagi kami berpendapat, Tap MPR ini sangat penting dicantumkan, kewenangan MPR ini sangat penting dicantumkan di dalam Undang-Undang Dasar kita.
>
> Satu hal yang terakhir adalah kalau Tap MPR ini kita tidak tegaskan maka bagaimana nasibnya dengan Ketetapan-ketetapan MPR yang sudah ada? Ini juga polemik. Kami sangat khawatir, kalau secara *automaticaly* Tap MPR yang ada itu dihilangkan maka siap-siaplah bahaya laten PKI akan muncul di muka bumi persada ini. Karena Tap MPR mengenai PKI pun juga akan dianggap gugur. *Nah*, kita harus waspada. Dan ini adalah merupakan tanggung jawab kita semua, apalagi sebagai anggota PAH I.[747]

Pembahasan mengenai MPR kembali dilakukan untuk sinkronisasi rancangan perubahan pada Rapat PAH I BP MPR Ke-24, 6 Juni 2002 yang dipimpin Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf. Soedijarto dari F-UG menyampaikan pendapat agar Pasal 2 Ayat (1) dipertahankan. Selain itu disampaikan analisis komparatif sistem bikameral dengan unikameral. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Saya kira kawan-kawan sudah tahu apa yang mau saya katakan, karena kebanyakan sudah membaca tulisan saya. Tapi saya hanya mau mengatakan, ada tiga landasan yang akan kami sampaikan untuk menjadikan mengapa kami, Fraksi Utusan Golongan, dalam Pengantar Sidang tanggal 28 Januari yang lalu, masih ingin kita supaya..., walaupun semua di amendemen, tapi Pasal 2 Ayat (1) dipertahankan seperti adanya.
>
> Alasan pertama, adalah kesepakatan kita untuk mempertahankan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.
>
> Kedua, mempertahankan bentuk Negara Kesatuan, di samping memasukkan pokok-pokok pikiran yang terdapat

[747] *Ibid*., hlm. 26-27.

dalam Penjelasan ke dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar.

Pertama. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bagi kami adalah memuat ideologi negara. Suatu ideologi negara yang tercantum di dalamnya tentang negara kebangsaan yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa. Suatu negara kebangsaan yang kerakyatannya dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

Dan yang ketiga, negara kebangsaan yang ingin mengantar bangsa, keterwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tiga poin ini menurut hemat kami, perumusan Pasal 2 Ayat (1) dengan Penjelasannya, itu masih cukup valid untuk negara bangsa ini.

Kedua. Landasan Penjelasan. Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 jelas pada waktu Sistem Pemerintahan Negara, alinea III (Romawi) mengatakan:

"Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan bernama MPR. Sebuah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia".

Yang kemudian dalam Penjelasan Pasal 2-nya dikatakan "Mengapa MPR itu seperti itu, agar benar-benar merupakan penjelmaan seluruh rakyat sehingga meliputi Rakyat, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan". Karena itu kami berpandangan bahwa mengubah Pasal 2 Ayat (1) sama dengan mengingkari kesepakatan nomor satu dan kesepakatan nomor empat tentang memasukkan pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam Penjelasan ke dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Yang kedua adalah analisa komparatif. Studi yang dilakukan oleh NDI, di mana wakilnya ada di sini. Ada dua kesimpulan. Bikameral adalah ciri utama negara federal. Mayoritas negara kesatuan adalah menggunakan unikameral. Dikatakan dalam bahasanya orang NDI, *"many real democratic countries have uni cameral system"*.

Bikameral menurut NDI dikatakan :

1. Akan menghambat proses legislasi,

2. Meningkatkan biaya negara,
3. Mempersulit rakyat untuk mengetahui mana yang paling efektif, dua lembaga yang mewakili kami.

Itu bahasanya NDI, saya kutip.

Dalam praktek kenegaraan di seluruh dunia, negara yang menganut bikameral seperti yang kita akan usulkan atau kita sudah rumuskan kemarin, itu umumnya tidak berhasil kecuali Amerika Serikat. Negara Amerika Latin yang mencoba menganut sistem bikameral ala Amerika, ala Amerika itu adalah kamar kedua merupakan tempatnya wakil-wakil dari daerah dengan jumlah masing-masing daerah sama, di sana negara bagian.

Mereka mengartikan dalam bahasa seorang *political scientist, inmobilism*, Presiden dapat berinisiatif tapi sukar melaksanakan karena *so difficult to get the support of the legislative bodies*. Ini bahasanya orang *political science* di dalam buku *"Presidensialism versus Parlementarism"*.

Karena itu, kalau kita mengaca kepada itu, dan kita membaca pasal-pasal tentang DPD yang sudah kita sepakati, yang kita saya kira, demi negara tidak perlu ragu-ragu. Kalau kita, Pasal 2 Ayat (1) tidak kita ubah, mestinya tidak usah ragu-ragu seperti itu. Itu membawa konsekuensi-konsekuensi yang menjadikan dalam *euforia* otonomi daerah itu seperti ini, di mana DPD berhak mengajukan rancangan undang-undang maka pihak pusat, DPR maupun Pemerintah akan merasa kena *pressure* kalau rancangan undang-undangnya ditolak. Praktek-praktek yang telah terlaksana selama ini dengan DPR kita, sukar untuk bisa membenarkan bahwa DPR tidak memperhatikan daerah lagi.

Berbagai kritik yang melahirkan usulan adanya DPD adalah praktek DPR sebelum reformasi. Sebenarnya sebelum reformasi semua praktek penyelenggara, itu *disfunctional*, mal-praktek. Karena dalam pengertian kami, reformasi adalah mengoreksi praktek penyelenggaraan negara yang terjadi selama 32 tahun adalah maal-praktek penyelenggaraan negara. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar hanya sebagai label, tapi tidak benar-benar dilaksanakan. Karena itu yang perlu dikoreksi adalah praktek penyelenggaraan negara.

> Karena itu, Saudara-Saudara yang saya hormati.
>
> Atas dasar kajian, atas dasar kesepakatan, dan atas dasar kajian orang lain, NDI. NDI memberikan daftar beberapa negara yang pakai bikameral dan unikameral. Dan bagaimana kelemahan bikameral. Mengapa di Amerika Serikat bikameral jalan? Karena di Amerika Serikat menggunakan melalui suatu proses yang memungkinkan sistem dua partai. Sehingga seorang Presiden yang terpilih memungkinkan menguasai kursi di kongres, itu paling tidak di bawah 50% dan banyak yang di atas. Di Amerika Latin tidak terjadi, karena multi-partai sistem. Di mana seorang Presiden paling banyak 28%.[748]

Selanjutnya Hatta Mustafa dari F-UD menyampaikan pemikiran mengenai keterkaitan antara wewenang MPR dan statusnya sebagai *joint session*. Di samping itu disampaikan bahwa tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat. Berikut ini urainnya.

> ...kalau Presiden tidak perlu lagi mempertanggungjawabkannya kepada MPR kegiatan-kegiatannya. Dan karena tidak mempertanggungjawabkan ke situ, tentunya MPR pun tidak perlu lagi ada pengangkatan, karena MPR akan bersidang hanya dalam *joint session*. Dalam *joint session* itu apa? Kalau ada perubahan Undang-Undang Dasar, rencana perubahan Undang-Undang Dasar. Kalau Presiden itu harus diberhentikan karena ada usul, dia misalnya terlibat betul-betul pidana berat, kalau kita tempo hari membicarakan pidana berat atau mengkhianati negara dan terbukti dia terbukti mengkhianati negara, memang harus diajukan ke Mahkamah Konstitusi, lalu istilahnya secara politik, diputuskan oleh MPR. Tapi mungkin juga secara politis dia tidak jatuh di MPR, karena kedudukannya kuat di dalam hal anggota-anggotanya kuat di situ.
>
> Jadi, Saudara Ketua, saya kira dalam hal misalnya Majelis Permusyawaratan Rakyat ini tidak ada lagi anggota yang diangkat. Karena memang untuk diangkat juga dia tidak bisa berfungsi apa-apa, karena ada DPD, dan kotak DPD sudah jelas. Kecuali tadi Pak Soedijarto bilang, ini harus dihapuskan, kalau kita memilih alternatif bahwa MPR itu sesuai dengan yang lama. Kalau ini tidak dihapuskan, juga Utusan Golongan *nggak* nyangkut ke mana-mana, dia

[748] *Ibid*., hlm. 47-49.

akan hadir hanya pada saat peresmian Presiden terpilih, penyumpahan...[749]

Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG mengemukakan konsekuensi perubahan rumusan kedaulatan rakyat terhadap pengaturan keanggotaan MPR yang dipilih melalui pemilihan. Bahkan hasil uji sahih terhadap perubahan keanggotaan MPR juga menunjukkan kecenderungan sebagian besar berpendapat seperti itu.

Yang pertama, saya tetap berpendapat konsistensi kita terhadap apa yang sudah kita sepakati, yang sudah kita putuskan, yang sudah kita amendemen, khususnya menyangkut masalah Pasal 1 Ayat (2) yang semula mengatakan:

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Pada waktu itu kita sudah memutuskan dan menyepakati bahwa:

"Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar".

Ini membawa implikasi yang sangat luas, kesepakatan ini. Artinya, bahwa memang pada waktu itu kita menyepakati, bahwa ada kesepakatan awal yang juga kita tetap pegang teguh, yaitu:

1. Kita tetap menghargai dan tidak akan mengubah sedikit pun untuk tetap mengukuhkan Pembukaan.
2. Kita juga tetap menegaskan bahwa dalam amendemen ini juga konteksnya kita tetap mempertahankan negara kesatuan.
3. Kita menyatakan bahwa sistem pemerintahan kita sistem presidensiil.
4. Meniadakan penjelasan.
5. Dilakukan dengan cara adendum.

Saya pikir kesepakatan-kesepakatan itu menjadi rambu-rambu dasar kita di dalam rangka melakukan proses. Dan secara sadar, kita pada waktu itu melakukan amendemen terhadap Pasal 1 Ayat (2):

[749] *Ibid*., hlm. 51.

”Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar”.

Konsekuensinya maka ini juga akan sangat amat berkait dengan pasal-pasal lainnya. Seperti halnya juga yang dalam amendemen ketiga pun, kita juga diharapkan ada semangat konsistensi kita terhadap rambu-rambu itu maka kita menyepakati dengan mudah pada waktu itu bahwa Pasal 6A mengatakan bahwa:

“Pemilihan Presiden itu dilakukan secara langsung”.

Hal-hal seperti ini, saya berpikir bahwa menjadi acuan-acuan yang tentunya akan juga membawa dampak terhadap pasal-pasal lainnya.

Kemudian berpikir kembali terhadap Pasal 2 Ayat (1) ini tentang keanggotaan Majelis. Maka karena konstruksinya, pola pikirnya, *design*-nya seperti itu maka kita juga ingin membangun sebuah lembaga permusyawaratan/lembaga perwakilan yang memang betul-betul mengedepankan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diamendemen dalam Pasal 1 Ayat (2) yang mengatakan:

”Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar”.

Ada kedaulatan-kedaulatan tertentu yang memang tidak bisa lagi dilakukan oleh Majelis. Contoh masalah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dia langsung diamanatkan itu kepada rakyat. Sehingga mau tidak mau dengan demikian maka ada implikasi lainnya, karena kita menyadari bahwa sistem pemerintahan Presidensiil itu ciri-cirinya tadi juga sudah disinggung oleh Pak Hatta Mustafa, adanya *fixed term*, dia tidak bisa dijatuhkan, harus mendapatkan mandat yang kuat dari rakyat makanya dia dipilih langsung. Tapi dalam rangka demokratisasi kita juga membutuhkan semacam proses *checks and balances*. Tidak mungkin Presiden yang kuat itu juga tanpa diimbangi oleh lembaga pengontrol yang kuat.

Oleh karena itulah, DPR sebagai lembaga perwakilan, itu pun mengembangkan, katakanlah potensi kekuatan itu untuk meniadakan, katakanlah orang-orang yang prosesnya itu tidak melalui pemilihan umum. Itu semangatnya. Oleh

karena itulah, seluruh anggota DPR itu harus dipilih melalui pemilihan umum.

Dalam pengembangan berikutnya, ternyata kita juga sudah menyepakati bahwa keberadaan lembaga perwakilan kita ini disepakati munculnya lembaga perwakilan baru yang namanya Dewan Perwakilan Daerah. Kemunculan Dewan Perwakilan Daerah, ini juga tidak bisa dilepaskan dari Pasal 2 Ayat (1) ini, di mana pada rumusan lama, itu ada yang disebut dengan Utusan Daerah maka muncul Dewan Perwakilan Daerah. Tinggal satu hal yang belum terselesaikan adalah dengan keberadaan Utusan Golongan.

Nah, Utusan Golongan seperti apa? Lalu timbul perdebatan-perdebatan yang masing-masing juga berpendapat, mungkin sama seperti itu. Ada juga masih ada, katakanlah termasuk di sini Pak Soedijarto pun mengatakan, masih tetap. Tapi, kami tetap ingin, katakanlah menggugah dan mengingatkan kita kembali, kalau kita sudah melakukan terhadap tahapan-tahapan proses yang sudah kita lakukan. Dari catatan kami, dari kompilasi kesimpulan hasil uji sahih rancangan perubahan pun, yang dilakukan dari tanggal 16-23 Mei, yang dilakukan diawali di Jakarta dan ditindaklanjuti di dua belas perguruan tinggi di seluruh Indonesia. Sebagian besar, kecenderungannya itu berpendapat agar keanggotaan Majelis itu dipilih melalui proses pemilihan.[750]

Sementara itu, Sutjipto dari F-UG mengemukakan pandangan bahwa dengan meniadakan Utusan Golongan persoalan bangsa akan selesai dan tidak ada ukuran dalam sistem presidensiil semua anggota MPR harus dipilih. Sutjipto juga mengatakan bahwasanya kalau Utusan Golongan selama ini melakukan kesalahan, itu karena penyelenggara negara.

...Saya kira bahwa persoalan Pasal 2 Ayat (1), bahwa ini akan meniadakan atau tetap adanya Utusan Golongan. Saya kira juga bukan salah satu solusi bahwa semua persoalan bangsa kita ini akan selesai. Dan lagi saya kira juga tidak bisa diukur, apakah suatu negara dengan sistem presidensiil itu semuanya harus diangkat, semuanya harus dipilih,

[750] *Ibid*., hlm. 52-54.

> maaf, harus dipilih? Saya kira banyak contoh negara-negara yang demokratis, seperti Kanada, Perancis, Irlandia, India, Malaysia. Saya kira juga ukuran demokratis itu tidak di situ, saya kira. Jadi apakah iya begitu.
>
> Dan andaikata, memang tidak ada Utusan Golongan, artinya tidak ada yang diangkat, apakah negara kita juga akan menjadi negara demokrasi yang nomor satu? Jadi, oleh karena itu tentunya, dalam hal kita mengamendemen itu saya kira, kalau saya orang hukum ya profesi saya kira memang ada teori itu, teori pembalasan. Kalau hukuman itu pembalasan. Kalau dianggap bahwa Utusan Golongan itu selama ini melakukan kesalahan-kesalahan. Sebenarnya kesalahan-kesalahan itu *kan* bukan Utusan Golongannya, tapi yang salah *kan* penyelenggaranya, penyelenggara negara...[751]

Katin Subiyantoro dari F-PDIP mengingatkan agar semua fraksi kembali pada nilai-nilai dasar Pembukaan UUD 1945 yaitu kedaulatan ada di tangan rakyat. Dalam membahas susunan keanggotaan MPR hendaknya semua anggota dipilih langsung oleh rakyat karena pemilik kedaulatan adalah rakyat sehingga alternatif kedua merupakan pilihan yang tepat. Dengan keanggotaan seperti itu, bukan berarti menganut sistem bikameral. Berdasarkan pilihan alternatif kedua tersebut, maka putaran kedua pemilihan Presiden dilakukan oleh MPR untuk menyelesaikan pekerjaan atau tugas rakyat dalam memilih Presiden.

> ...Jadi apa yang kita kembangkan, apa yang kita bahas mesti harus bisa kita kembalikan pada nilai-nilai kesepakatan yang telah kita setujui bersama. Yaitu nilai-nilai dasar dari Pembukaan Undang-Undang Dasar kita. Itu yang perlu kita ingat selalu, sehingga usulan-usulan atau pembahasan-pembahasan kita, tidak menjadi, ya istilah Jawanya itu tidak *ndlewer* kemana-mana begitu. Tidak *ngombro-ombro* begitu. Kita kembali kepada rel.
>
> Atas dasar tersebut maka tanpa keterangan yang luas untuk Pasal 2, mestinya secara rasional kita akan menuju pada alternatif yang kedua. Mengapa? Karena kita mengembalikan nilai-nilai dasar dalam Pembukaan

[751] *Ibid*., hlm. 56.

Undang-Undang Dasar, bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat. Maka untuk keanggotan MPR mestinya semuanya dipilih langsung oleh rakyat. Sehingga alternatif kedua itulah menurut saya sebagai penjabaran dari nilai-nilai dasar yang ada di dalam Pembukaan.

Kemudian yang Pasal 3 sesuai dengan, atau ada kaitannya dengan Pasal 6A. Bahwa kita telah sepakat, pemilihan Presiden dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Kalau *toh* pada putaran pertama ini, tidak terjadi pemenuhan persyaratan maka untuk *second round*-nya tetap kami mengusulkan dipilih oleh MPR, dengan catatan, kalau MPR keanggotaan MPR telah disetujui seperti yang saya kemukakan tadi maka MPR di situ representatif mewakili rakyat.

Jadi bukan berarti bahwa rakyat tidak berhak untuk memilih Presiden. Pada hakekatnya MPR hanya menyelesaikan pekerjaan rakyat atau tugas rakyat dalam pemilihan presiden langsung itu yang tidak terselesaikan. Sehingga dengan demikian bahwa Presiden tidak akan bertanggung jawab kepada MPR dan itu tidak akan mempengaruhi sistem presidensiil.

Kalau rumusan yang pertama yaitu Pasal 2 Ayat (1) itu seperti yang saya kemukakan tadi. Bahwa MPR keanggotaan MPR adalah terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih langsung oleh rakyat. Kalau rumusan itu semacam itu maka pada hakekatnya MPR memilih Presiden itu, semata-mata hanya menyelesaikan pekerjaan rakyat atau tugas rakyat yang belum terselesaikan itu.

Kemudian, ada hubungannya dengan tanggapan-tanggapan sebelumnya, bahwa kalau alternatif kedua ini yang kita pilih, kekhawatiran untuk menuju ke bikameral, saya kira tidak demikian. Sebab hubungannya dengan DPD nanti, bahwa DPD tidak mempunyai hak atau wewenang seperti apa yang dipunyai oleh DPR. Dengan demikian maka pengertian bikameral dalam forum MPR yang semacam kita putuskan itu atau kita kemukakan itu, bukan berarti bahwa forum itu adalah forum bikameral, tapi tetap mempunyai nilai monokameral.

Mungkin itu yang perlu kita perhatikan. Dan andaikata

> pilihan Presiden yang kedua itu dikembalikan kepada rakyat, seperti dalam pemandangan umum yang kami bacakan pada waktu yang lalu, terlalu tinggi *cost*-nya. Baik itu *cost* politik, *cost* sosial, *cost* ekonomi maupun *cost* psikologi.
>
> Untuk itu kami tetap mengusulkan supaya *second round*-nya itu dilakukan di MPR. Andaikata ini terjadi kebuntuan, masih ada alternatif lain. Bisa dipilih langsung oleh rakyat, tetapi dengan tidak menggunakan persyaratan-persyaratan yang sangat membebani atau tidak mungkin dicapai pada putaran pertama itu. Mungkin itu salah satu sisi lain yang perlu dipertimbangkan nanti.[752]

Pendapat bahwa semua anggota MPR harus dipilih juga dikemukakan oleh Baharuddin Aritonang dari F-PG. Baharuddin juga mengatakan ketidakjelasan siapa yang disebut Utusan Golongan.

> Harapan saya ya, pribadi tapi juga sekaligus nanti *insya Allah* jadi harapan fraksi, bahwa prinsip dasarnya semua dipilih.
>
> Persoalannya apakah kemudian, siapakah yang kemudian golongan yang selama ini yang dianggap pantas untuk menjadi wakil rakyat, ya majulah melalui DPD, Dewan Perwakilan Daerah. Yang perseorangan pun terbuka peluang, kalau memang tidak merasa diri anggota partai atau tidak mau dianggap sebagai partisan. *Kan* prinsip-prinsip seperti itu yang menjadi perdebatan kita selama ini. Itu bisa saja terbuka peluang untuk dipilih langsung.
>
> Alangkah naif kalau misalnya, selama ini juga KPU, sekalipun termasuk juga perdebatan selama ini, ketika golongan tertentu, yang menjadi golongan itupun rumusnya tidak jelas. Rumusnya sama sekali tidak ada. Siapakah yang berhak menjadi Utusan Golongan? Akhirnya jadi selera jadinya, jadi tidak lagi kualitatif. Karena tidak ada rumusnya...[753]

Tentang peran MPR dalam putaran kedua pemilihan Presiden, Baharuddin Aritonang menyatakan bahwa pada

[752] *Ibid*., hlm. 57-58.

[753] *Ibid*., hlm. 59.

prinsipnya Presiden dipilih secara langsung sehingga agar diusahakan pemilihan Presiden cukup satu putaran sehingga sesuai dengan prinsip tersebut.

> Kemudian pada Pasal 3. Ini yang barangkali, yang kemudian menjadi perdebatan juga, ketika memang kita kembalikan kepada rakyat, persoalan muncul, persoalan-persoalan yang pada prinsip dasarnya serahkan sepenuh dipilih langsung oleh rakyat. Sesuai dulu apa yang sudah kita sepakati pada Pasal 6 bahwa:
>
> "Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat".
>
> Persoalan barangkali ketika kemudian putaran kedua nanti diserahkan kembali ke rakyat, timbul masalah teknis. Terus terang itu yang, betapapun prinsip dasarnya itu tetap menjadi pegangan. Karena itu, terus terang saya melihat, barangkali kita selesaikan satu putaran. Mungkin kita bisa mencari rumus-rumus baru nanti yang cukup satu putaran. Saya tidak tahu, mungkin di antara penengah, dua alternatif di Pasal 6A Ayat (4) ini bisa kita cari titik temu dan mudah-mudahan nanti. Saya yakin akan ketemu. Paling tidak, saya mau mencari, barangkali prinsipnya kita cari titik temunya sehingga cukup satu putaran dan itu dipilih langsung oleh rakyat sesuai yang sudah kita sepakati...[754]

Berikutnya Yusuf Muhammad dari F-KB yang menyampaikan pandangan mengenai Utusan Golongan sebagai berikut.

> ...Saya melihat itu memang kekurangan yang mungkin bisa dijawab dengan kehadiran Utusan Golongan, sekalipun tidak jelas rumusnya itu, yang diharapkan bisa mengisi atau yang berasumsi dia akan mengisi. Tetapi, kekhawatiran lebih besar, ketika kita tidak punya keberanian untuk mengimplementasikan paradigma baru bagi Indonesia ke depan yang kita cita-citakan.[755]

Andi Mattalatta dari F-PG mengemukakan dihapusnya Utusan Golongan dari MPR dengan beberapa alasan sebagaimana diuraikannya di bawah ini. Andi juga mengungkapkan hal sama seperti Baharuddin Aritonang dari F-PG agar dicari rumusan

[754] *Ibid*.

[755] *Ibid*., hlm. 60.

yang menjamin pemilihan Presiden secara langsung.

> Berkenaan dengan itu pula maka kami menganggap rumusan yang kedua ini adalah jawaban terhadap tuntutan yang disuarakan selama ini. Jadi saya ulangi ringkasnya, alasan yang pertama, adalah tuntutan reformasi, yang seolah-olah mengejek kita selama ini, kok ada sebuah lembaga perwakilan yang orangnya tidak diwakili?
>
> Yang kedua, penegasan sila yang keempat, yang tadi dipakai oleh Pak Soedijarto, kami menganggap itu sila yang keempat, akar demokrasi kita "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan".
>
> Kelakuannya bermusyawarah, tidak bisa bermusyawarah pakai Pasal 3, tetapi lembaganya lembaga perwakilan, Ayat (3). Lembaga perwakilan, ya jangan ada yang diangkat, kalau ada yang diangkat berarti, dia mewakili yang mengangkat. Padahal maunya mewakili rakyat. Marilah kita sama-sama jujur di sini.
>
> Alasan yang ketiga, adalah kita ingin menegaskan kedaulatan rakyat. Dengan pertimbangan-pertimbangan seperti itu, rasanya terlalu kikirlah kita kalau kita masih mau mengambil hak rakyat. Kasihlah hak itu rakyatlah. Kasihlah MPR itu sebagai lembaga perwakilan rakyat. Mereka bermusyawarah di situ, dan kasihlah rakyat hak untuk menentukan wakil-wakilnya siapa di sana.
>
> Kemudian, Pasal 3. Kami mohon izin untuk mengaitkan dengan Pasal 6. Prinsip kami sebenarnya pemilihan Presiden itu adalah langsung. Memang menjadi masalah kalau tidak mencapai kriteria. Karena itu, seandainya masih dimungkinkan adanya usul alternatif, untuk memudahkan pekerjaan kita, kami mengusulkan supaya kita mencari rumusan-rumusan yang menjamin pemilihan Presiden itu memang langsung.[756]

Soewarno dari F-PDIP mengutarakan sejarah argumentasi mengapa Utusan Golongan dimasukkan ke dalam UUD 1945. Namun dalam prakteknya ternyata digunakan untuk melegitimasi dan melanggengkan penguasa. Oleh karena ke depan semua anggota MPR harus dipilih dalam rangka

[756] *Ibid*., hlm. 62-63.

menciptakan lembaga perwakilan yang demokratis sehingga untuk menentukan Presiden pada putaran kedua adalah cukup sah dan cukup demokratis.

Tetapi kalau kita lihat argumentasi daripada para *founding fathers*, mengapa pada waktu itu tercantum Utusan Golongan? Di samping keinginan menyatukan seluruh potensi bangsa, juga memang ada argumentasi yang kalau di dalam pidato di depan konstituante itu, ini ada dua hal yang diutamakan :

Pertama, adalah mengapa ada Utusan Golongan? Karena, pertama jumlahnya yang besar. Alasannya, pertama waktu itu adalah karena jumlahnya yang besar.

Kedua, adalah karena posisinya yang strategis dalam proses pertumbuhan bangsa ini. Sehingga punya karakteristik khusus di dalam kelompok-kelompok itu. Maka dicantumkanlah adanya Utusan Golongan itu.

Usaha untuk mewujudkan ini adalah pada waktu setelah Dekrit. Dicoba ini diwujudkan, bagaimana menarik atau merekrut dari kelompok-kelompok yang jumlahnya besar dan punya karakteristik khusus itu. Kalau waktu itu mungkin bisa dimengerti karena kita masih terlibat usaha menyempurnakan kemerdekaan.

Tetapi kalau kita lihat lebih lanjut, dalam praktek yang kemudian berkembang, katakanlah dalam zaman Soeharto, di mana begitu dominan peranan Soeharto sehingga bukan hanya undang-undang yang diciptakan harus berjalan sesuai yang dia kehendaki. Tapi waktu itu sudah berkembang begitu jauh sehingga senyumnya atau cemberutnya pun orang harus menafsirkan bagaimana itu kira-kira dilaksanakan, menjadi sangat subyektif. Dan akibatnya, pintu menunjuk Utusan Golongan itu hanya digunakan untuk bagaimana merekrut sebanyak-banyak orangnya dalam rangka melegitimasi dan melanggengkan kekuasaannya.

Katakanlah waktu itu memang keadaan begitu buruk. Tetapi setelah kita Pemilu 1999 yang dikenal cukup demokratis, meskipun tidak sedemokratis Pemilu 1955. Usaha mewujudkan Utusan Golongan ini tetap juga satu kesulitan tersendiri. Orang-orang yang juga sudah ikut

pemilu, kemudian hanya karena mungkin lobi-lobi tertentu atau hubungan-hubungan tertentu menjadi wakil lagi di DPR. Mungkin hanya mewakili komunitas kurang dari 10 ribu bisa jadi wakil di MPR ini, malah katanya ada yang hanya empat ribu. Dibanding mereka yang mewakili 300 atau 400 ribu. Tentu di situ terjadi hal yang tidak adil.

Jadi dalam suasana demokratis pun, pada waktu Pemilu 1999 itu kita kesulitan untuk mewujudkan Utusan Golongan itu. Ini kalau kita lihat dari pengalaman empiris kita di dalam mencoba mengimplementasikan Undang-Undang Dasar kita.

Sehingga kemudian wajar kalau kemudian timbul satu pikiran bahwa yang namanya lembaga perwakilan dalam rangka demokrasi perwakilan maka wakil-wakil itu juga seluruhnya dipilih oleh rakyat. Ini penting karena nanti punya implikasi lebih jauh di dalam bagian-bagian lain dari usaha kita mengatur Undang-Undang Dasar ini.

Kalau dari pengalaman, katakanlah situasi yang tidak demokratis dan kemudian sampai ke situasi demokratis, kita masih juga kesulitan, apakah kita juga mau mencoba lagi untuk selanjutnya? Kita jangan hanya membayangkan bahwa yang nanti akan mengatur nanti kita, kita membuat Undang-Undang Dasar ini *kan* untuk orang-orang yang sudah kita ajukan. Yang juga dimungkinkan munculnya orang-orang yang mungkin terlalu kuat dan dengan posisinya itu bisa memaksakan kehendak subyektifnya dalam mengatur negeri ini.

Kalau pintu ini tetap kita buka, apakah tidak berkembang hal yang sama di hari kemudian? Atas dasar itulah maka saya rasa timbulnya suatu dorongan kuat untuk memastikan bahwa semua wakil itu dipilih, saya rasa cukup beralasan. Bukan hanya dari segi ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Mukadimah yang tadi banyak diuraikan oleh Pak Ali dan juga Pak Tjipno yang bahwa itu pun tidak salah apabila kita diterjemahkan menjadi bahwa perwakilan ini dipilih, saya rasa tidak bertentangan dengan ketentuan itu maupun kesepakatan kita yang lain.

Juga di dalam rangka menciptakan satu lembaga yang benar-benar demokratis, benar-benar dia adalah perwakilan rakyat. Jangan sampai mendapat sebutan lagi kalau dulu DPR itu Dewan Perwakilan bukan Rakyat tapi Pemerintah. Banyak julukan yang DPP, Dewan Perwakilan Pemerintah.

MPR juga MPP, Majelis Permusyawaratan Pemerintah. Karena yang menunjuk pemerintah terlalu dominan. Karena waktu itu yang diperebutkan secara ramai dan banyak korban *kan* hanya 460 dari 1000. Yang 600 praktis di bawah kekuasaan penunjukan.

Ini coba kita pagari sejak sekarang jangan sampai terjadi lagi. Sehingga prinsip bahwa semua anggota MPR dipilih, kami sangat setuju untuk itu. Memang di situ ada romantisme terhadap pengalaman masa lalu yang katanya untuk berpisah saja berat tadi itu. Tergantung hubungannya, kalau mesra ya hubungannya berat, tapi kalau hubungannya sudah tegang, ya berdoa bagaimana cepat-cepat berpisah. Tergantung hubungannya.

Karena itu, karena pengalaman ini juga tidak selalu manis seperti yang kita praktekkan selama ini, saya rasa kita ikhlaskanlah itu, dengan semua jasa yang sudah ikut diperbuat di masa lalu. Soal bahwa teman-teman, bahwa satu kelompok itu akan tetap muncul apabila didukung oleh rakyat, bisa diatur. Seperti tadi misalnya, bisa saja misalnya lewat perwakilan daerah...

...

...apabila MPR itu sudah dipilih secara demokratis, sudah benar-benar mewakili rakyat dan dia bisa bekerja secara demokratis tanpa tekanan dari sana-sini maka kerja dari MPR yang semacam itu sebenarnya juga demokratis. Produk-produknya demokratis.

Presiden Amerika yang dipilih oleh *electoral college*, yang itu bukan langsung oleh rakyat, kita tidak pernah meragukan bahwa itu kurang demokratis. Kita bisa memperlakukan MPR kita yang itu juga wakil-wakil rakyat itu juga semacam *electoral college*.

Berdasar atas itu maka kami berpendapat bahwa MPR yang berperan pada *second round* pemilihan Presiden itu, karena dia adalah demokratis, dia adalah produk suatu Pemilu yang demokratis, dia bisa bekerja dengan proses demokratis tanpa campur tangan pihak dari mana-mana. Maka kalau apabila dia berperan untuk menentukan Presiden *round* kedua, dia juga cukup sah dan cukup demokratis...[757]

Terhadap perbedaan pendapat mengenai keanggotaan

[757] *Ibid*., hlm. 65-67.

MPR, Frans F.H. Matrutty dari F-PDIP mengemukakan perlunya pengendapan dan pendalaman terhadap materi tersebut bahkan terhadap materi perubahan yang telah disahkan dapat dilakukan perubahan kembali. Berikut ini uraiannya.

> Mengenai Pasal 2, saya usulkan untuk kita membahasnya sejauh mungkin musyawarah untuk mufakat. Sebab, kalau saya ikuti kedua alternatif ini sulit sekali kalau diselesaikan, berhari-hari pun tidak akan jadi. Diperlukan semacam *cooling down* dan ada percakapan di luar forum sehingga saling mengingatkan.
>
> Saya melihat bahwa ini bisa mendatangkan malapetaka. Jadi, kalau bisa diselesaikan dengan cara yang arif dan bijaksana dalam musyawarah untuk mufakat. Sebab kalau tidak, akan terjadi *voting*. Dan itu alasannya sah-sah saja, sebab segala keputusan Majelis diambil secara suara terbanyak dan ini memang jalan terakhir.
>
> Saya pikir, kalau saya sebagai orang yang mewakili fraksi, saya akan berpegang pada alternatif dua. Sebab alternatif dua menurut kami, ini sudah dikemukakan tadi oleh Saudara Katin dengan berbagai alasan yang cukup obyektif. Saya harapkan forum ini berlapang dada, berlapang dada untuk kasih waktu, kita beri waktu yang banyak untuk masalah ini. Sebab jika ini tidak teratasi, ya tetap ada pekerjaan yang tak terselesaikan, yaitu Majelis ini tidak pernah akan punya bentuk yang pasti.
>
> Sementara para ahli yang lain-lain sudah mempersoalkan di sana-sini Majelis itu. Memang kita ini sudah kebablasan, saya harus katakan kebablasan. Saya mungkin dianggap ortodoks, saya berkali-kali mengutip dan mengambil contoh praktek nenek moyang kita. Sebab sekarang ini ada orang sudah yang bilang kita ini sudah *soft bicameral*, ada yang sudah bilang kita ini, MPR ini *joint session*. Karena memang kita memilih alternatif yang tidak cocok dengan demokrasi yang sudah berabad-abad dipraktekkan oleh leluhur kita. Saya pernah mengutip dengan contoh di Maluku, Rapat Saniri Besar dan Rapat Saniri Raja. Di Minangkabau dengan Kerapatan Nagari dan Rapat Ninik Mamak. Ini saya kutip dengan mengacu kepada pikiran dari seorang putra bangsa yang arif dan bijaksana yaitu Prof. Dr. Hazairin, S.H., ahli hukum adat yang sangat setuju dengan bentuk MPR dan DPR. MPR tidak meniru *upper house* di mana pun. DPR juga tidak meniru *lower house*

di mana pun. MPR adalah MPR-nya yang sesuai dengan kebutuhan bangsa Indonesia yang tumbuh dari hati bumi bangsa Indonesia, juga DPR nya.

Tetapi kita sudah terlanjur ketuk palu. Walaupun begitu, saya berkali-kali menggugat dengan argumentasi-argumentasi ilmiah, supaya kita kembali melihat. Maka saya pernah katakan, yang sudah kita amandir tidak tertutup kemungkinan untuk diamandir ulang, jika itu salah. Salah, dengan kita menggunakan matriks seperti yang dikemukakan oleh Pak Soetjipno maka nanti kita uji, apakah ini cocok *ndak*? Kalau tidak cocok, kita harus berbesar hati untuk mencoretnya dan merumuskan lain. Itu yang ingin saya kemukakan.

Jadi, sesungguhnya Dewan Perwakilan Daerah ini tidak banyak gunanya. DPR sudah mewakili daerah dan rakyat. Kita sudah buat perwakilan yang *double*. Padahal, anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat itu memang benar seperti yang dirumuskan di naskah asli. Itu pikiran para pendahulu kita. Kalau tadi Gus Yus mengatakan bahwa itu dikirakan, kira-kira enam bulan kemudian bisa diubah, itu saya kira itu benar. Tapi pikiran semula itu tidak salah dalam rangka praktek pemerintahan tradisional yang tadi saya kemukakan. Karena itu, sebenarnya saya ini belum sreg menerima kehadiran DPD.

Terus terang, saya masih *sreg* menerima Utusan Daerah. Tidak, Utusan Daerah yang belum tentu dipilih bisa diatur menurut undang-undang, tapi tidak usah dipilih bisa dengan undang-undang, diatur dalam undang-undang atau pun lebih tepat dengan undang-undang. Begitu juga dengan Utusan Golongan, kalau itu diperlukan.

Jadi, saya usulkan itu. Coba kita renungkan ulang masalah ini karena kita tidak tahu persis. Kalau penjelasan-penjelasan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu, kalau kita ikuti, itu pun saya katakan bahwa selama ini disalahgunakan Penjelasan itu, rekruitmen keanggotaannya juga disalahgunakan baik untuk Utusan Daerah maupun Utusan Golongan. Tapi jika tidak disalahgunakan, diberi warna yang tepat sesuai dengan esensinya, sebenarnya tidak perlu dipersoalkan. Tapi kita sudah terlanjur mengetuk palu. Maka sebagai seorang PDI, saya pertahankan alternatif

dua itu...[758]

Anthonius Rahail dari F-KKI mengemukakan pandangannya bahwa alternatif kedua yang menyatakan anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPR yang semuanya dipilih tidaklah bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945. Adapun mengenai putaran kedua pemilihan Presiden, Ia berpendapat agar dikembalikan lagi kepada rakyat untuk memilih, bukan kepada MPR.

> Berkenaan dengan Bab II Pasal 2 ini. Sejak awal, kami baik sebagai anggota PAH I maupun sebagai fraksi memilih alternatif dua dan meyakini bahwa alternatif dua ini tidak menyalahi daripada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Adapun mengenai alasan kami mengapa tidak bertentangan dengan Pembukaan, memang di Pembukaan itu hanya membicarakan mengenai permusyawaratan/ perwakilan. Tidak secara otomatis dibicarakan mengenai Utusan Golongan. Karena itu kita masing-masing, kami mohon tidak mengambil inisiatif untuk menafsirkan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu. Itu yang pertama.
>
> Yang kedua. Kalau kita lihat semangat reformasi yang ada, maka menghendaki agar tidak ada lagi yang diangkat. *Nah*, kita seluruh warga sipil bangsa Indonesia sesuai dengan ketentuan usia atau pun perkawinannya, itu sudah mempunyai hak dipilih dan memilih. Dan oleh karena itu, dalam semangat reformasi ini adalah janggal kalau ada *previllege*, ada yang masih menggunakan hak pilih, dipilih dan lagi diangkat. Barangkali itu adalah satu kenangan bagi kita bersama pada waktu lalu.
>
> Dan kita ke depan, kita jalan bersama dengan pendapat daripada seluruh masyarakat. Memang waktu lalu MPR menentukan segala-galanya, sekarang rakyat menentukan segala-galanya. Dan kalau pasal ini kita minta kepada rakyat untuk mengambil suatu keputusan melalui referendum, akan minta supaya semuanya dipilih itu paling tidak apa yang kita peroleh selama ini dalam uji sahih maupun aspirasi masyarakat yang kita ambil. Dan dalam semangat demokrasi seperti itu, kami berharap bahwa teman-teman

[758] *Ibid*., hlm. 67-68.

Utusan Golongan secara khusus, kalau sampai sekarang mempertahankan ini adalah satu yang biasa.

Tetapi ketika diperhadapkan kepada demokrasi dan kedaulatan yang ada, apa yang kami kemukakan tadi adalah dapat dipertanggungjawabkan bahwa mayoritas masyarakat kita akan menghendaki alternatif dua. Itu yang pertama.

Dan yang kedua, berkaitan dengan alternatif dua ini, fraksi kami sejak awal mengharapkan untuk tidak kita lakukan melalui *voting*. Tentu memang membutuhkan banyak waktu dan kita rasakan semua sampai saat ini, pasal ini belum dapat kita selesaikan. Tetapi kalau kita lebih arif dan bijaksana ke depan mencermati reformasi yang sekarang kita nikmati bersama-sama maka itu adalah bagian esensi yang perlu kita lakukan.

Yang kedua, mengenai Pasal 3 dalam hubungannya dengan Pasal 6A Pemilihan Presiden langsung di mana *second round*, itu apakah kembali kepada MPR atau kembali kepada rakyat. Fraksi kami sampai dengan saat ini melihat bahwa tetap kembali kepada rakyat pada *second round*...[759]

A. M. Luthfi dari F-Reformasi menawarkan alternatif baru yang merupakan varian alternatif pertama, yakni diangkat orang-orang yang cerdas, bijaksana, dan visinya jauh ke depan dalam keanggotaan MPR.

Nah, memang saya juga merasa ada sesuatu yang saya belum selesai Pak Frans, kalau MPR ini jadi, apa namanya, secara jujur saya katakan ini perlu kita duduk. *Nah*, tetapi memang kita melihat apa yang terjadi 32 tahun yang lalu. Bahwa orang-orang yang diangkat dalam Utusan Golongan dan Utusan Daerah. Dua hal, jumlahnya 538 dari 1000. Jumlahnya saja sudah kayak Abu Nawas. Jadi sudah tidak betul yang diangkat, sudah *dogol*. Jumlahnya sudah tidak betul apalagi orang-orang yang diangkatnya itu anaknya Panglima, istrinya siapa? Itu super *dogol*.

Jadi untuk mengimbangi itu, tidak pakai misal, untuk mengimbangi itulah maka ada Utusan-utusan Golongan. Yang saya setuju, jangan diangkat, dipilih, jumlahnya tidak usah 538 dari 1000 itu. Jumlahnya berapa? Mungkin sepuluh orang sudah cukup. *Kan* banyak orang-orang

[759] *Ibid*., hlm. 69-70.

> yang tidak berminat untuk duduk di partai politik apalagi berkampanye, pilihlah saya, karena saya akan begini begitu. Orang-orang yang bijaksana yang cerdas yang visinya jauh ke depan itu mengatakan, ya tidak pilih ya tidak apa-apa tapi kalau kita tidak memilih dia kita yang rugi. Ya sudah tidak pilih tidak apa-apa. Saya juga tidak ada niatan untuk berebut menjadi ini itu.[760]

Lebih lanjut A.M. Luthfi dari F-Refomasi menyampaikan pendapat mengenai Utusan Golongan yang menurutnya orang-orang non parpol yang tepat yang dimungkinkan untuk diangkat menjadi anggota MPR, akan tetapi jumlahnya tidak banyak.

> Mengapa kita tidak memilih orang-orang yang non-parpol, istilahnya Utusan Golongan yang sebetulnya dia tidak usah harus berkampanye. Dia kita pilih, jumlah jangan banyak-banyak. Ini kita rumuskan, mungkin merupakan..., ini ada satu, dua kita perbaikilah, tapi saya ini terlalu hasil *findings* dari orang-orang tua kita yang merumuskan sidang ini MPR, kalau menurut saya ini cerdas, sistem MPR tapi Presidennya, kepala negaranya adalah seorang Presiden yang Presidensial. Apalagi sekarang Presidennya dipilih oleh rakyat langsung kalau tidak ada lembaga kontrol, *wah* ini bisa jadi lembaga yang kontrolnya harus juga cukup kuat.
>
> Karena itulah saya, Utusan Golongan itu dalam konteks ini menduduki lembaga permusyawaratan, bukan lembaga perwakilan. Itu harus dimungkinkan. Jumlahnya tidak usah banyak, yang salah praktek kemarin itu jumlahnya banyak, orangnya aneh, anggotanya aneh. Sekarang itu orangnya tepat, jumlahnya tidak usah besar-besar, dipilih tidak diangkat.[761]

Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf kemudian menyimpulkan hasil pembicaraan yakni masih terdapat perbedaan terhadap alternatif rumusan mengenai keanggotaan MPR dan peran MPR dalam pemilihan Presiden putaran kedua.

> Oleh karena perbedaan itu maka kita melihat ternyata Bab II, mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasal 2 Ayat (1) itu, tetap masih berupa alternatif.

[760] *Ibid*., hlm. 71-72.

[761] *Ibid*., hlm. 73.

Jadi alternatif pertama adalah:

"MPR itu terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan ditambah dengan Utusan Golongan yang diatur menurut ketentuan undang-undang".

Alternatif kedua adalah:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Jadi kita belum beranjak maju dalam soal ini. Tetapi saya kira nanti pembicaraan-pembicaraan yang tadi oleh Profesor Mattrutty dikatakan lebih panjang bicara informal, barangkali bisa menyelesaikan masalah ini.

Kemudian yang berkaitan dengan Pasal 3, Saudara-Saudara sekalian. Itu terkait erat dengan Pasal 6A Ayat (4). Tadi ada muncul pendapat bahwa;

Yang pertama adalah alternatif-alternatif itu masih hidup seperti itu. Jadi Pasal 3 itu tetap. Alternatif pertama adalah:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam hal tidak ada pasangan, yang terpilih pada pemilihan umum".

Alternatif duanya tidak perlu ayat ini..[762]

Kemudian, Pattaniari Siahaan dari F-PDIP menyampaikan catatan terhadap simpulan tersebut yakni berkaitan dengan MPR dalam putaran kedua pemilihan Presiden adalah MPR yang anggotanya dipilih semua.

Kami hanya ingin memohon catatan, Pimpinan. Saya tidak tahu apakah bentuknya catatan ataukah rumusan. Tapi perlu satu klarifikasi dari berbagai usul tadi, jelas pengertian *second round* itu MPR nya adalah MPR alternatif dua. Itu saya pikir perlu diklarifikasi, yang MPR nya semua dipilih. Jadi supaya jangan ada salah pengertian di dalam pemahaman kita maupun di masyarakat seolah MPR nya tetap yang lama.

[762] *Ibid*., hlm. 73.

Jadi MPR nya adalah MPR yang anggotanya dipilih..[763]

Selanjutnya, Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf, menyampaikan simpulan sementara dan menanyakan kepada A.M. Luthfi mengenai rumusan dari pendapat yang disampaikannya.

> Oleh karena itu, Saudara-Saudara, saya ingin mengingatkan mengenai Pasal 2 Ayat (1).
>
> Pasal 2 Ayat (1) itu tetap ada dua alternatif. Mari kita bicara Ayat (1) dulu, belum sampai Pasal 3.
>
> Pasal 2 Ayat (1). Alternatif yang ada adalah sebenarnya sederhana, yaitu ada kata "ditambah dengan Utusan Golongan", itu saja.
>
> Tadi Pak Luthfi itu mengusulkan supaya dicari kalimat yang sama. Itu sebenarnya terjemahan dari suatu kata yang tidak perlu saya ungkapkan di sini, yang sering dipakai Pak Luthfi juga. Yang oleh Pak Luthfi tadi seolah-olah, kata yang sama itu kata dipilihnya. Sedangkan substansi di sini nampaknya bukan soal dipilihnya tetapi tambahan ada satu sosok yang lain, yaitu Utusan Golongan. Tapi, apakah pendapat Pak Luthfi bisa kita terima? Misalnya dengan mengatakan bahwa kita cari persamaannya dulu, dipilih. Kemudian unsur-unsurnya baru dipikirkan kemudian.
>
> *Kan* kalau jalan pikirannya Pak Luthfi begitu. *Kalimatunsawa*-nya itu ada dipilihnya. Sedangkan teman-teman lain tadi sambil makan, sambil apa, saya mendiskusikan ternyata bukan di situ letak persoalannya. Tapi letak persoalannya adalah ada sosok lain daripada dua yang harus dipilih.
>
> Oleh karena itu sebelum berdebat, saya kira Pak Luthfi kita tidak usah berdebat lagi tentang substansinya. Kalau Saudara-saudara setuju, saya akan mempersilakan Pak Luthfi untuk kasih judul rumusan. Baru sesudah itu kita terima apa tidak. Kita perdebatkan apa tidak itu nanti. Bagaimana bisa diterima begitu? Baik, kalau begitu Pak Luthfi silakan kalau ada rumusan. Kita tidak mendebatkan substansinya dulu, Pak. Silakan rumusannya.[764]

Atas pertanyaan Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf, maka A. M. Luthfi dari F-Reformasi menyampaikan rumusan

[763] *Ibid*., hlm. 75.

[764] *Ibid*., hlm. 80-81.

yang diusulkan sebagai berikut.

> Oke, jadi itu sudah saya berikan coba tolong ditampilkan, sudah keluar.
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (koma) anggota Dewan Perwakilan Daerah dan Utusan Golongan yang dipilih melalui pemilihan...", tidak pakai umum karena ini diatur dengan undang-undang.
>
> Artinya yang dua dengan pemilihan umum, sudah itu *kan*:
>
> "Melalui pemilihan yang diatur menurut ketentuan undang-undang", itu.[765]

Rumusan dari A.M. Luthfi di atas, oleh Andi Mattalatta dari F-PG ditanggapi dengan mengatakan bahwa rumusan tersebut mencerminkan individu, padahal yang dibahas adalah mengenai kelompok.

> Tidak, ini kan kita tidak berbicara mengenai individu di sini, Pak. Kita berbicara mengenai golongan, artinya sebuah *society*, sebuah kelompok. Berarti untuk melahirkan *primus interpares* di antara semua kelompok itu. Ya pasti *kan* ada mekanisme pemilihan, pasti ada kampanye. Tentu kampanyenya beda dengan kampanye partai politik, pasti. Ya kalau tidak ada kampanye *ngapain* kita paksa-paksa orang duduk di situ. *Kan* pasti ada pernyataan kehendak. Kalau pernyataan kehendak tidak ada kenapa kita dorong-dorong dia mau. Kalau ada pernyataan kehendak, apa bedanya pernyataan kehendak di organisasi itu dan dihadapan rakyat.[766]

Yusuf Muhammad dari F-KB juga menyampaikan tanggapan. Adapun tanggapannya adalah bahwa rumusan tidak dapat terpenuhi karena yang digambarkan adalah sosok. Demikian juga secara paradigma, karena rumusan tersebut gambarannya tidak dipilih langsung oleh rakyat.

> Niat untuk merumuskan atau menawarkan alternatif ini, saya kira patut dipuji. Tetapi ada hal-hal yang memang belum selesai.
>
> Pertama, kalau tadi yang digambarkan itu sosok-sosok

[765] *Ibid*., hlm. 81-82.

[766] *Ibid*., hlm. 82.

> orang tertentu. Maka itu menjadi bisa tidak terpenuhi kalau rumusannya di situ Utusan Golongan. Satu. Orang dari golongan tertentu, begitu.
>
> Yang kedua, kalau kita komitmen dengan paradigma yang kita kemukakan maka ini tidak terpenuhi karena yang dimaksudkan ini, gambarannya tadi tidak dipilih langsung oleh rakyat. Kalau gambarannya dipilih oleh DPR maka itu juga justru akan menjadi rawan dimainkan oleh kekuatan-kekuatan tertentu atau kelompok besar.[767]

Baharuddin Aritonang dari F-PG juga menanggapi dengan menyampaikan bahwa kriteria Utusan Golongan yang digunakan untuk menentukan seseorang dapat menjadi Utusan Golongan adalah susah karena kalau dipilih oleh DPR maka sama saja tidak langsung dipilih oleh rakyat. Demikian juga untuk menentukan siapa yang disebut Utusan Golongan. Berikut uraiannya.

> Karena itu, saya coba cari-cari juga. Saya sudah bayangkan tadi misalnya:
>
> "Atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan Utusan Golongan yang dipilih oleh DPR".
>
> Tapi ya sama saja ada tangan kedua, tidak langsung oleh rakyat. Padahal kemudian itulah yang selama ini, apa sih bedanya DPR kemudian dengan KPU yang juga akan kesulitan memberikan rumus, ya *kan* nanti di DPR juga susah untuk membuat rumus. Apa itu Utusan Golongan? Golongan agama siapa saja? NU? "*Lho* saya *kan* sudah di sini", kata Gus Yus. Siapa lagi yang di NU? Muhammadiyah? "*Gue kan* sudah di sini", kata Pak Luthfi atau Mas Amien. Apalagi harus ada Muhammadiyah lain lagi dan seterusnya.
>
> Kalau Muhammadiyah, katakanlah NU 30 juta pendukung. Kemudian agama yang lain nanti menuntut kemudian barangkali hanya katakanlah sejuta, apa kemudian seimbang sama-sama satu dan lainnya. Selama ini itu yang kesusahan untuk memberikan rumus. Karena itu ya sudahlah dipilih langsung. Siapa yang menang itu yang menjadi wakil. Makanya saya katakan, ini saya yakin juga

[767] *Ibid*., hlm. 82-83.

> hanya *test case* saja atau tidak sepenuh hati, itu hanya sekedar mungkin, karena ini semangat reformasi yang selama terekam itu apa yang saya utarakan ini.[768]

M. Hatta Mustafa dari F-UD juga menanggapi klasifikasi Utusan Golongan yang menurutnya sangat beragam. Tanggapan tersebut sebagai berikut.

> Kalau melihat usulan ini ya patut, itikadnya sih bagus, ya mencari jalan keluar dari dua alternatif itu. Tapi sebelum kita bicarakan masalah ini lebih lanjut beberapa hal perlu juga buat kita *clear* begitu. Misalnya kalau dipilih, yang dipilih itu siapa, dari Utusan Golongan. Utusan Golongan yang mana. *Nah*, karena kita lihat ada golongan di tingkat pusat, ada golongan juga yang pusatnya di daerah-daerah.
>
> *Nah*, misalnya kelompok Kubu daerah saya, misalnya kolompok Dayak di Kalimantan atau suku-suku terpencil di Halmahera misalnya, itu masih ada. Nah ini, apa yang begitu yang dimaksudkan Utusan Golongan, kita lihat di sini saja tempo hari ada 75 Ornop-Ornop merasa mewakili seluruh rakyat Indonesia, 75 Ornop. Di sini sudah kita sudah temui dia. Di daerah wakil-wakilnya juga lebih ekstrim dari yang di pusat, *nah* ini golongan. Nah, ini golongan juga kita klasifisir sebagai golongan, Golongan Ornop, tapi dia 75. Sekarang Utusan Golongan yang ada 65 di sini, belum yang baru-baru termasuk misalnya, saya tidak melihat Utusan Golongan kubu di MPR ini.[769]

Berikutnya Abdul Azzis Imran Pattisahusiwa dari F-PPP menyampaikan pandangannya mengenai Utusan Golongan yang menurutnya tidak perlu berkecil hati karena Utusan Daerah yang diganti menjadi DPD juga dipilih melalui pemilihan umum.

> Yang kedua, saya melihat bahwa Pasal 2 yang lama mengenai susunan MPR itu, terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Dan kelihatan bahwa Utusan Daerah juga dicoret dan diberi porsi untuk mengadakan pemilihan umum itu Utusan Daerah diganti dengan DPD, dan harus melalui satu pemilihan umum. Jadi saya kira Utusan Golongan tidak usah berkecil hati di dalam hal ini, oleh karena sudah ditentukan harus

[768] *Ibid*., hlm. 83.

[769] *Ibid*., hlm. 84.

berdasarkan kepada pemilihan.[770]

Selanjutnya Retno Triani Djohan dari F-UD menyampaikan pandangannya mengenai pendirian F-UG, sebagai berikut.

> Saya mau mengutarakan hal itu, jadi percuma kita berdebat Fraksi Utusan Golongan juga belum tentu setuju dengan rumusan itu. Atau mungkin mereka juga berpendapat biarlah kita berjuang atau mereka berjuang terus sampai nanti titik darah yang penghabisan, terus akhirnya mereka menyerah, mungkin begitu.
>
> Jadi saya rasa percuma kita memberikan alternatif yang belum tentu disetujui oleh Fraksi Utusan Golongan, atau mereka dipersilakan memberikan satu alternatif kalau memang mau dibicarakan. Sekian.[771]

Theo L. Sambuaga dari F-PG memberikan tanggapan mengenai dua alternatif yang sulit dipertemukan. Theo mengatakan sebagai berikut.

> ...Tetapi kalau dilihat dari esensinya di sini Pak, dengan rumusan yang disampaikan, ini tidak, agak menyimpang dari karakter dari yang kita sudah sepakat semua baik alternatif satu maupun alternatif dua. Yang ada *kan* salah satu esensi yang disepakati adalah pemilihan umum. Baik alternatif satu maupun alternatif dua, pemilihan umum. Kecuali ada alternatif satu itu tambahan Utusan Golongan yang tidak dipilih. *Nah*, ini dari esensi yang pertama saja usulan baru ini sudah agak menyimpang.
>
> Kedua, salah satu juga esensi yang disebutkan tadi adalah dengan Pemilihan Umum itu adalah dalam rangka demokratisasi *kan*. Maka ini juga rumusan yang baru ini tidak mendekati ke arah sana Pak. Sebab bukan saja Utusan Golongan yang menjadi *problem* dalam alternatif satu atau alternatif dua, ya anggota DPR maupun anggota Dewan Perwakilan Daerah. Ini juga termasuk dikategori baru bukan melalui pemilihan umum setidak-tidaknya dalam rumusan yang disampaikan di sini, yang masih harus diatur dalam undang-undang lagi.
>
> Jadi saya juga berpikir keras untuk mencari tetapi tidak menemukan Pak, suatu solusi kompromi dalam urusan ini. Sehingga ya barangkali tidak apa, nanti kalau kita sudah

[770] *Ibid*., hlm. 85.

[771] *Ibid*., hlm. 85-86.

> selesai bicara semua kalau memang kita tidak temukan, ya barangkali Pak Luthfi atau termasuk teman-teman dari Utusan Golongan akhirnya, kalau bukan kembali dua alternatif atau mungkin bisa ikut kepada alternatif dua begitu semuanya. Kalau sudah mencoba mencari semuanya tidak ditemukan dengan apa ini, barangkali bisa ke situ, bisa semuanya termasuk Fraksi Utusan Golongan ke alternatif dua atau tetap kepada dua alternatif itu sendiri...[772]

Kohirin Suganda dari F-TNI/Polri menanggapi tawaran yang disampaikan oleh A.M. Luthfi dengan mengatakan bahwa tawaran tersebut menimbulkan kerancuan karena ada anggota yang dipilih melalui pemilihan umum dan yang melalui pemilihan.

> Menyampaikan penghargaan yang tulus pada Pak Luthfi, untuk menampung semangat dan pilar-pilar *the founding fathers* dirumuskan secara aktual dan kekinian. Namun ijinkan saya dari awal bahwa prinsip dasar demokrasi itu adalah salah satunya Pemilu sebagai ujian bagi parpol terhadap konstituennya. Pemilihan umum saya yakini sebagai sebuah metode paling tepat untuk menentukan sistem perwakilan yang paling optimal.
>
> Di sini kalau dimasukan lagi:
>
> "Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat melalui pemilu, kemudian Utusan Golongan dipilih melalui pemilihan".
>
> Menjadi rancu ada pemilu, ada pemilihan. Padahal konsep pemilu itu justru yang paling optimal menurut saya untuk menentukan perwakilan. Kalau ini, tawaran ini meskipun maksudnya untuk mengakomodir, akan menjadi rancu karena menentukan perwakilan menjadi semakin rumit dengan dua cara yaitu satu pemilu, satu pemilihan...[773]

Selanjutnya, Soewarno dari F-PDIP memberikan tanggapan bahwa usulan untuk mengakamodir Utusan Golongan harus terumus secara singkat, padat, dan dapat dimengerti secara langsung tanpa multitafsir. Selengkapnya tanggapan tersebut sebagai berikut.

[772] *Ibid*., hlm. 86.

[773] *Ibid*., hlm. 87.

..saya mencoba untuk melihat pasal-pasal ini secara deduktif, setelah disampaikan argumentasi oleh Pak Luthfi tadi, saya mencoba melihatnya secara induktif. Bagaimana kira-kira wujud konkrit yang bisa kita laksanakan nanti. Karena semua rumusan yang kita ingin buat itu *kan* nantinya harus bisa berjalan dan hasilnya lebih baik.

Dua alternatif yang kita sudah simpulkan di dalam pertemuan tanggal 6 April itu, sudah merupakan kristalisasi dari pendapat yang banyak dan lama. Yaitu alternatif dua hanya anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih lewat pemilihan umum. Dan alternatif satu yang ditambah Utusan Golongan yang diatur menurut undang-undang.

Sekarang ini tampaknya menurut kesan saya pertama, itu sepertinya memudar yaitu tidak ada kejelasan DPR-nya terpilih lewat pemilihan-pemilihan yang bagaimana. Ini yang tidak-tidak jelas. Apakah itu pemilihan umum atau juga ada cara lain. Demikian juga DPD-nya lewat proses apa itu. Apalagi setelah dikombinasi dengan Utusan Golongan. Sehingga untuk mengkonkritkannya memang agak sulit ini, masih rumusan ini, minimal harus diubah.

Kedua, andaikan ada Utusan Golongan yang di situ tidak ada kejelasan, pernah ada pembicaraan bahwa yang dicantumkan sebagai Utusan Golongan, kalau termasuk suku-suku itu ada 800. Kalau dimasukkan suku-suku yang ada di Indonesia, ditambah dengannya ditafsir sebagai golongan jumlahnya ada 800.

Kita bikin klasifikasi yang bagaimana untuk menetapkan yang mana yang akan dipilih itu. Ini *kan* suatu proses tersendiri yang di sini menjadi menyulitkan apabila itu akan kita coba laksanakan. Jadi dengan rumusan ini tampaknya kalau saya ingin lihat pada pelaksanaannya dan implementasinya nanti, tidak usah digambarkan. Karena itu andaikata ada usul semacam itu yang dasarnya ingin mengakomodir-akomodir seluruh kekuatan bangsa di dalam Undang-Undang Dasar ini, harus terumus secara singkat, padat, dan bisa dimengerti secara langsung. Tidak multitafsir dan makin ke ujung makin kabur. Sebagai contoh tadi itu. Utusan Golongan ini yang mana? Tidak jelas konkritnya tadi.

Karena itu, semua pemikiran yang masuk ini, termasuk daftar pemikirannya maupun rumusan yang coba kita kembangkan ini, kalau *toh* ada pemikiran baru semacam

ini supaya disusun yang kira-kira jelas dan konkrit itu, jangan sampai mempersulit itu. Kembali kepada masalah mencoba melihat secara induktif itu secara ke atas. Andaikata kemudian sudah jelas golongan itu, golongan mana? Utusan Daerah itu bentuknya bagaimana nanti, rekrutmennya bagaimana, DPR juga bagaimana? Ke atas juga kita masih sulit. Menyusunnya undang-undang seperti apa? Kira-kira bagaimana menyusunnya undang-undang untuk mengkonkritkan tiga unsur yang di situ diakomodir.

Kemudian lebih jauh lagi ke atas, lantas lembaga apa yang bakal tercipta DPR, DPD dan Dewan Utusan Golongan, ataukah sebenarnya itu akan digabung tanpa kejelasan. *Kan* ini Utusan Golongan tidak jelas, kalau Dewan Perwakilan Daerah sudah jelas, DPR sudah jelas lembaganya, Utusan Golongan ini bagaimana apakah itu mencair atau dia dilembagakan. Kalau tadi kami mencoba mencari jalan keluar dengan DPR dipilih lewat pemilihan umum. DPD dipilih lewat pemilihan umum dan itu perorangan. Lantas Utusan Golongan, kalau ada tokoh yang memang tampak merasa didukung oleh masyarakat luas munculnya juga lewat Utusan Dewan Perwakilan Daerah yang sifatnya perorangan juga.

Misalnya contoh konkritnya, ada seseorang yang merasa punya dukungan 12 juta. Dia akan muncul lewat daerah mana pun di daerah Indonesia ini, dia akan mendapat suara di daerah yang dia pilih itu. Kalau memang benar demikian. Tetapi jangan sampai hanya *ngaku-ngaku*. Satu golongan muncul bilang, di belakang saya berdiri 60 juta, di belakang saya berdiri, tidak bisa begitu. Kalau kemudian ada klasifikasi bahwa yang boleh dipilih dari Utusan Golongan yang punya 30 juta atau 40 juta. Artinya ada pemilihan umum sendiri di dalam satu golongan. Dan ini juga tidak mungkin, jadi *ruwet* begitu.

Jadi kami hanya ingin menyarankan kalau toh ada pemikiran mengakomodir hipotesis semacam ini, supaya rumusannya jelas dan gambaran implementasinya itu bisa kita jangkau dalam bayangan kita sekarang.[774]

Hamdan Zoelva dari F-PBB juga memberikan tanggapan mengenai usulan untuk mengakomodir Utusan Golongan.

[774] *Ibid*., hlm. 87-88.

Hamdan menanggapi bahwa usulan tersebut menimbulkan pertanyaan-pertanyaan mengenai golongan yang mana, bagaimana pemilihannya, jumlah anggotanya, dan bagaimana keanggotannya di MPR.

> Memang dari rumusan usulan baru ini, ada beberapa hal yang memang harus kita bisa menjawabnya, pertanyaan-pertanyaan yang lebih jauh.
>
> Yang pertama, golongan yang mana termasuk tadi pertanyaan Pak Warno. Kalaulah diatur dalam undang-undang golongan yang mana maka begitulah yang terjadi pada masa yang lalu, bahwa golongan-golongan itu diatur dalam undang-undang. Artinya diskresi diberikan begitu sangat luas kepada undang-undang yang akan menentukannya.
>
> Kemudian yang kedua, pemilihan yang bagaimana. Kalau mewakili suatu golongan dan dipilih oleh golongan itu, bagaimana keanggotaan golongan yang memilih itu. Bagaimana merumuskannya, keanggotaan dari organisasi yang memilih Utusan Golongan itu sendiri. Ini juga menjadi suatu pertanyaan tersendiri, atau model bagaimana pemilihannya, apakah Utusan Golongan itu dipilih oleh DPR misalnya. Seperti sekarang ini bukan dipilih DPR tetapi memang diusulkan oleh golongan-golongan itu dan ditetapkan oleh DPR. Jadi DPR tidak dalam posisi untuk memilih. Persoalannya lagi kalau dipilih oleh DPR, sama saja nanti yang menentukan adalah kekuatan-kekuatan politik yang ada. Jadi ini juga satu persoalan yang perlu kita pikirkan lebih jauh.
>
> Kemudian belum lagi anggotanya berapa. Berapa jumlah anggotanya. Apakah diatur di sini atau juga diatur dalam undang-undang. Kemudian bagaimana rasionalitas jumlah anggotanya, ini menjadi pertimbangan. Rasionalitas apa atau pertimbangan apa sehingga anggotanya jadi tetap 10 misalnya. Padahal golongan itu banyak atau kita tetapkan 20 padahal golongan sedikit. Jadi kriteria-kriteria golongan itu menjadi persoalan tersendiri.
>
> Kemudian yang keempat adalah bagaimana posisinya dia di dalam MPR. Apakah dia satu institusi yang melembaga di MPR, seperti halnya ada DPD, ada DPR dan ada Utusan Golongan. Apakah dia mencair begitu saja ketika

> ada persidangan MPR atau dia merupakan institusi yang melembaga ada ke sana, fraksi. Jadi nanti ada Fraksi Utusan Golongan, ada Fraksi Dewan Daerah dan ada Fraksi DPR. Apa begitu. Ini juga, ini banyak juga pertanyaan-pertanyaan yang harus kita jawab ke sana.
>
> Kemudian tadi Pak Soedijarto banyak sekali mengambil contoh dari negara-negara lain. Di negara-negara lain, rata-rata orang yang diangkat itu adalah masuk dalam Majelis Tinggi. Jadi tidak ada yang spesifik seperti kita, bahwa MPR ini *lah* gabungan dari DPR dan DPD seperti rumusan ini. Mereka ada DPR yang dipilih melalui apa, dan ada DPD yang berada di Majelis Tinggi yang diangkat. Ada juga sebagian yang diangkat, ada sebagian yang dipilih di Majelis Tinggi itu. Jadi seperti misalnya di Inggris, *House of Lord*. Itu *kan* diangkat, sekarang sudah ada dipilih sebagian...[775]

Selanjutnya, Slamet Effendy Yusuf selaku pimpinan sidang mempersilakan A. M. Luthfi memberikan jawaban atas berbagai tanggapan anggota PAH I terkait usulannya.

> Saya belum mau menyimpulkan tentang rumusan yang diusulkan oleh Pak Luthfi itu. Tetapi ada baiknya kalau Pak Luthfi kita kasih kesempatan untuk menjelaskan terhadap problematik-problematik yang diajukan oleh kawan-kawan tadi, yang meliputi Pak Luthfi, itu mengenai kriteria Utusan Golongan sejak awal sampai di akhir, yaitu di lembaga MPR itu sendiri.
>
> Kemudian yang kedua, mengenai pemilihannya. Ternyata walaupun Pak Luthfi mengusulkan untuk DPR, ternyata di DPR itu kalau Pak Luthfi mau menafikan unsur politiknya ternyata teman-teman tadi menganggap bahwa itu di situ mainan politiknya luar biasa. Belum lagi tentang yang lain-lain seperti jumlah dan sebagainya...[776]

Atas pemintaan Ketua Rapat, Slamet Effendy Yusuf, kemudian A. M. Luthfi dari F-Reformasi memberikan jawaban atas berbagai tanggapan bahwa menempatkan orang yang terpilih tetapi tidak melalui kampanye, detilnya akan diatur dalam undang-undang.

> ...Jadi ini begini. Saya memang merumuskan itu, itu dalam

[775] *Ibid*., hlm. 90-91.

[776] *Ibid*., hlm. 91.

konteks *loud thinking*. *Loud thinking* itu berpikir dengan diucapkan atau berpikir dengan ditulis. Jadi *loud thinking* itu jadi kita tahu bahwa ternyata memang ini sulit dengan pola ini. Saya sudah mendapatkan kesimpulan. Tetapi yang kita ingin lakukan, memang kalau pola Utusan Golongan ini dimasukkan, itu lebih cocok dengan sistem atau lebih dekat dengan sistem unikameral, tidak dengan bikameral, sebetulnya.

Kalau bikameral itu ada, itu. Tetapi kita selama ini tidak ada satu katapun yang menyebut kita bikameral. Tidak ada. Jadi kita itu MPR namanya. Rumusan semacam ini memang tadi jadi bikin rancu, betul. Tetapi sebagai Fraksi Reformasi, saya memang menginginkan semua orang yang duduk di sana itu dipilih. Seperti halnya Rektor, Rektor itu dipilihkan tidak mahasiswa yang memilih hanya senat, Guru Besar yang memilih, semacam begitulah, tidak dosen-dosen juga.

Jadi ini jalan pikiran saya begini. Mungkin cara begini rumusannya itu mungkin *loud thinking* kita ini tidak berhasil. Memang susah kelihatannya masalah kita ini. Apa kita memang harus dua pola saja...

...

Saya terlalu demokrat. Jadi sekarang apa salahnya, untuk mencari jalan keluar, kita menempatkan satu tempat, yang kita berikan kepada yang namanya Utusan Golongan. Kira-kira kalau Utusan Golongan ini saya gambarkan, orang-orang yang pantas memberikan pikirannya di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Orang ini memang orang yang terpilih. Yang memilihnya ini memang tidak melalui kampanye. Nanti itu tentu itu diurus lebih detail, tentu di dalam undang-undang.[777]

Selanjutnya, Slamet Effendy Yusuf, selaku Ketua Rapat, menyimpulkan bahwa usulan tersebut memang sulit dan tidak dapat diterima. Dengan demikian rumusan keanggotaan MPR tetap 2 (dua) alternatif, sedangkan mengenai peran MPR dalam putaran kedua pemilihan Presiden akan dibicarakan kemudian.

...Jadi kalau kita mendengar penjelasan Pak Luthfi. Pak

[777] *Ibid*., hlm. 91-92.

> Luthfi sendiri mengatakan bahwa rumusan ini memang susah, sulit dengan pola ini. Artinya rumusan ini lupakan, setuju.
>
> ...
>
> Jadi oleh karena itu, untuk sementara, sekali lagi untuk sementara posisi itu belum berubah. Alternatif satu dan alternatif dua, Pasal 2 Ayat (1) itu belum berubah. Jadi ini masih memerlukan pembicaraan-pembicaraan dan siapa tahu melalui pembicaraan-pembicaraan di luar forum ini bisa diselesaikan. Saya kira itu, setuju saudara-saudara begitu kesimpulannya. Jadi kemudian untuk pembicaraan selanjutnya, saya kira kita akan berbicara mengenai Pasal 3 dan juga Pasal 6A Ayat (4) yang terkait dengan itu. Jadi pertanyaannya apakah itu akan kita bicarakan sekarang atau hari besok atau Senin? Senin? Baik, kalau begitu kita putuskan hari Senin.[778]

Pada 18 Juni 2002 diselenggarakan Rapat Konsultasi Pimpinan BP dengan Pimpinan PAH yang dipimpin oleh M. Amien Rais dengan agenda Persiapan Rancangan Putusan MPR pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Dalam rapat tersebut Rambe Kamarulzaman dari F-PG diberi kesempatan untuk menjelaskan dinamika pembahasan yang berkembang dalam Rapat PAH I BP MPR. Rambe Kamarulzaman menyampaikan bahwa perlu adanya kesepahaman mengenai posisi MPR sekarang ini. Berikut ini penjelasannya.

> Yang pertama, Saudara Ketua dan Saudara-Saudara, sebagaimana pengantar tadi yang disampaikan oleh Pimpinan, bahwa memang ada yang berkembang dalam Sidang PAH I. Khususnya yang terakhir kemarin, tentang perlunya persepsi yang sama terhadap posisi MPR yang sekarang. Betul memang jika kita kaitkan dengan Pasal 3 yang dinyatakan tadi.
>
> Pasal 3 Ayat (1), (3), dan (4). Yaitu, yang pertama Pasal 3 Ayat (1) itu:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar".

[778] *Ibid*., hlm. 93 dan 97.

Ayat (3)-nya:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan atau Wakil Presiden".

Ayat (4):

"Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Memang wacana ini berkembang, ada juga kesepahaman yang menyangkut ini bahwa MPR yang dimaksudkan di dalam amendemen Pasal 3 Ayat (1), (3) dan (4) terlepas dari Ayat (2)-nya belum terselesaikan adalah MPR untuk Pemilu, hasil Pemilu tahun 2004.[779]

Selanjutnya pada Rapat PAH I BP MPR Ke-36, 9 Juli 2002 yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf dengan agenda Laporan Tim Perumus tentang Pembahasan Aturan Tambahan dan Aturan Peralihan, Andi Mattalatta dari F-PG mempertanyakan mekanime yang dipakai MPR untuk melaksanakan kewenangan yang terdapat dalam Pasal 3. Berikut ini pertanyaan tersebut.

Kelima, kembali lagi kami menitipkan supaya di dalam merampungkan amendemen yang keempat ini, ada pasal yang memberi kewenangan MPR untuk mengatur standar prosedur mereka. Dalam Pasal 3 sudah dikatakan kewenangan-kewenangan MPR. Tapi mekanisme MPR yang dipakai untuk menegakkan dan melaksanakan kewenangan itu apa?

Memang ada tata tertib sekarang. Tata Tertib sekarang itu dibuat dalam bentuk Ketetapan. Dia mengikat banyak lembaga negara, apa itu yang mau dipakai? Saya beranggapan tata kerja MPR, mekanisme yang diatur di MPR untuk menegakkan fungsinya yang ada dalam Pasal 3, itu berlaku secara internal. Tetapi seharusnya dibuat di sini kewenangan. Karena katakanlah nanti ada proses yang masuk ke MPR. Bagaimana substansi itu dibahas? Apakah fraksi-fraksinya itu sama dengan fraksi yang ada di DPR? Kalau fraksinya sama dengan yang ada di DPR, bagaimana status keanggotaan yang berasal dari Dewan Perwakilan

[779] *Ibid*., hlm. 263-264.

> Daerah? Apakah dia fraksi tersendiri atau bagaimana?
>
> Banyak hal-hal yang harus diatur dan kalau tidak dicantumkan di sini nanti orang... apa kewenangan MPR mengatur itu? Apa kewenangan MPR mengatur peralihan anggota DPR menjadi MPR? Apa kewenangan MPR mengatur peralihan anggota DPD menjadi anggota MPR? Sebab ada kesan kita untuk mengebiri MPR. Sehingga kalau tidak dikasih jendela untuk mengatur standing *procedure* mereka di sini, nanti timbul debat panjang. Hanya untuk memperdebatkan itu saja, sidang MPR bisa tertunda beberapa lama. Ini sudah empat kalinya saya usulkan di Cengkareng, di sini, di Cipanas, dan kembali lagi saya mengusulkan. Saya anggap ini penting, Pak.[780]

Terhadap pertanyaan di atas, Jakob Tobing dari F-PDIP memberikan penjelasan sebagai berikut.

> Demikian juga untuk mengatur tata kerja. Begini. Ada yang menganggap ini tidak perlu dengan anggapan bahwa nanti MPR bisa menentukan sendiri tata kerjanya. Tetapi itu memang satu pertanyaan bagaimana caranya dia duduk pertama kali mengatur tata kerjanya? Dulu pada tahun-tahun permulaan MPR hasil pemilu 1999, kita mengambil alih tata kerja yang sudah ada. Dan memang tidak ada perubahan-perubahan yang signifikan pada kesisteman, tapi yang ini betul-betul lain. Jadi, mungkin ada baiknya memang MPR diberi perintah untuk mempersiapkan tata kerja. Nanti kalau MPR yang baru menyempurnakannya itu urusan lain *lah*. Tapi mungkin dibuat dan dilaporkan pada tahun 2003. Ini anjuran saja tapi karena... *kan* kita harus sepakati.
>
> Sedangkan untuk tahun 2002 ini mungkin tidak bisa di-*cover* dengan ini. Mungkin harus di-*cover* dengan cara lain karena sudah banyak perubahan-perubahan.[781]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-38, 25 Juli 2002, agendanya adalah mendengarkan pendapat akhir fraksi-fraksi MPR. Dalam rapat yang dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing tersebut, F-PDIP melalui juru bicaranya I Dewa Gde Palguna, menyampaikan pendapat akhir fraksinya mengenai susunan MPR dan wewenang

[780] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2002 Buku Empat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 48-49.

[781] *Ibid*., hlm. 51-52.

MPR dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden untuk putaran kedua. F-PDIP menyampaikan bahwa prinsip yang dipegang dalam sistem demokrasi perwakilan adalah atas dasar pemilihan sehingga MPR sebagai pengejawantahannya harus diisis oleh orang-orang yang merepresentasikan perwakilan rakyat, yaitu DPR dan yang merepresentasikan wilayah, yaitu DPD. Adapun mengenai putaran kedua pemilihan Presiden, F-PDIP berpendapat dikembalikan kepada rakyat untuk memilih lagi.

> Pertama, tentang komposisi atau susunan MPR. Sejalan dengan kehendak untuk mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis dalam sistem demokrasi perwakilan, maka salah satu prinsip dasar yang harus dipegang adalah prinsip perwakilan atas dasar pemilihan *(representation by election)*.
>
> Oleh karena itu, MPR sebagai lembaga yang diidelkan untuk mengejawantahkan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, maka yang bermusyawarah dengan semangat hikmat kebijaksanaan di dalam lembaga itu seharusnya adalah mereka-mereka yang memenuhi kualifikasi prinsip kerakyatan atau perwakilan rakyat, yaitu dalam hal ini para anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dan, mereka yang merupakan pengejawantahan dari prinsip representasi wilayah yaitu dalam hal ini adalah anggota Dewan Perwakilan Daerah.
>
> ... Setelah berdebat panjang mengenai ketentuan tentang pemilihan presiden dan wakil presiden, dalam hal tidak adanya pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memenuhi persyaratan atau kualifikasi untuk dinyatakan sebagai presiden dan wakil presiden terpilih, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6a, kami setuju pada rancangan rumusan yang menyatakan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dikembalikan kepada rakyat untuk dipilih kembali. Dan, pasangan yang memperoleh suara terbanyak dari pemilihan ulang itu lah yang dinyatakan sebagai presiden dan wakil presiden terpilih.[782]

[782] *Ibid.*, hlm. 372.

F-PG melalui juru bicaraya T. M. Nurlif menyampaikan posisi terakhirnya tentang susunan MPR dan kewenangan MPR memilih pasangan Presiden. Menurut F-PG untuk membangun sistem perwakilan yang lebih demokratis dan mengandung *checks and balances*, maka keanggotaan MPR terdiri dari DPR dan DPD yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Begitu juga putaran kedua putaran kedua pemilihan Presiden.

> ...Fraksi Partai Golkar ingin menegaskan kembali sikapnya terhadap beberapa hal khususnya mengenai komposisi keanggotaan MPR dan putaran kedua pemilihan presiden dan wakil presiden. Sejak awal memasuki proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Fraksi Partai Golkar telah memiliki sikap dan pandangan yang jelas dan tegas mengenai komposisi MPR yaitu MPR terdiri dari DPR dan DPD yang dipilih oleh rakyat melalui Pemilu. Sikap membangun sistem perwakilan yang lebih demokratis dan mengandung *checks and balances* ini pada pembahasan terakhir di PAH I telah didukung hampir seluruh fraksi, kecuali oleh fraksi yang ingin menambahkan keanggotaan MPR dengan Utusan Golongan yang tidak melalui pemilu.
>
> Kami meyakini bahwa saatnya sekarang bagi kita untuk merekrut seluruh anggota lembaga perwakilan melalui pemilu, menjadi harapan kami pada akhirnya pilihan inilah yang akan ditetapkan pada sidang tahunan yang akan datang, begitu juga dengan soal putaran kedua pemilihan presiden, wakil presiden sejak awal kami berpandangan bahwa sudah saatnya bagi kita untuk menetapkan pemilihan langsung oleh rakyat atas seluruh jabatan politik, terutama presiden dan wakil presiden.
>
> Pada Sidang Tahunan 2001 sikap dan pandangan demokratis yang didukung masyarakat luas ini diterima dan disahkan dalam perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 6 Ayat (1) menegaskan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat yang masih harus diselesaikan dalam perubahan keempat sekarang ini adalah putaran kedua apabila ada pemilihan putaran pertama belum menghasilkan presiden dan wakil presiden terpilih.[783]

[783] *Ibid*., hlm. 379.

Pendapat akhir F-PPP disampaikan oleh juru bicaranya, Abdul Azzis Imran Pattisahusiwa. Tentang keanggotaan MPR, pendapat akhir F-PPP adalah terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lenjut dengan undang-undang. F-PPP berpendapat bahwa definsi Utusan Golongan susah ditentukan dan sesungguhnya seluruh anggota masyarakat sudah terwakili dalam proses pemilihan umum sehingga dihapuskannya Utusan Golongan untuk mencegah representasi ganda dalam lembaga perwakilan.

> Pasal 2 Ayat (1), alternatif 2, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, diatur lebih lanjut dengan undang-undang. F-PPP memilih alternatif 2 tersebut karena pada prinsipnya semua anggota MPR sebagai representasi dari seluruh rakyat Indonesia harus dipilih oleh rakyat, sedangkan mekanisme pemilihan anggota MPR tersebut akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
>
> F-PPP berpandangan bahwa kata Utusan Golongan yang ekplisit disebutkan dalam alternatif 1, terdefinisi sungguh sulit untuk ditentukan. Baik menyangkut pengertiannya, maupun mengenai siapa yang memiliki otoritas memberikan tafsiran akan makna dari kata Utusan Golongan. Dalam kaitan itu, F-PPP berpendapat bahwa seluruh anggota masyarakat sesungguhnya sudah terwakili dalam proses pemilihan umum yang berasaskan Luber dan Jurdil. Oleh karenanya, F-PPP ingin mencegah terjadinya representasi ganda dalam lembaga perwakilan.[784]

Pendapat akhir berbeda disampaikan F-UG melalui juru bicaranya, Soedijarto. F-UG tetap mempertahankan Pasal 2 Ayat (1) karena sesuai dengan semangat sistem demokrasi yang dirancang oleh para pendiri bangsa. Namun demikian untuk pemilihan Presiden, F-UG berpendat agar dipilih secara langsung oleh rakyat.

> ...Pandangan para pejuang dan pendekar kedaulatan bangsa dan tokoh masyarakat senior yang memprihatinkan, bahkan menentang perubahan Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal

[784] *Ibid*., hlm. 382.

> 1 Ayat (2) dan Pasal 3 tentang pemilihan presiden tampak tidak diperhatikan. Sebaliknya, sebagian besar kita mudah-mudahan tidak sadar. Lebih memperhatikan dan memperjuangkan pandangan yang mudah-mudahan kebetulan sejalan dengan pandangan-pandangan LSM yang didukung oleh lembaga asing.
>
> Atas dasar itu F-UG dengan semangat tetap mempertahankan sistem demokrasi Indonesia yang dirancang oleh para pendiri Republik untuk dapat terwujudnya negara kebangsaan yang demokratis, utuh yang penuh kedamaian dan kemakmuran yang adil dan merata, dengan diridhoi oleh Allah Yang Mahakuasa mengetuk semua anggota PAH I untuk mengerti dan memahami mengapa F-UG mempertahankan Pasal 2 Ayat (1), ingin menunjuk ulang keberadaan DPD dan memberikan kembali wewenang MPR untuk menerapkan GBHN semoga dapat dijadikan bahan renungan bersama. Sedangkan sikap kami dalam pasal-pasal lain dalam rancangan amendemen Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar, antara lain sebagai berikut:
>
> Mengenai pemilihan presiden, mayoritas pendapat yang terdapat di dalam fraksi mendukung pelaksanaan pemilihan tersebut secara langsung oleh rakyat.[785]

F-KB dengan juru bicaranya Ida Fauziah menyampaikan pendapat akhir yang sama dengan pendapat akhir dari F-PDIP, F-PG dan F-PPP, yakni bahwa MPR merupakan sidang gabungan antara anggota DPR dan DPD. F-KB beralasan bahwa hal tersebut dapat memenuhi prinsip dan tuntutan *checks and balances*, di samping agar kepentingan daerah-daerah yang beragam lebih terakomodasi.

> ...Sekalipun kesepakatannya belum bulat, Majelis yang merupakan sidang gabungan antara anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah perlu diwujudkan agar tidak terjadi lagi sub-prioritas lembaga negara yang satu terhadap lembaga negara yang lainnya yang dapat mengakibatkan adanya kekuasaan yang tidak tersentuh, tidak terkontrol yang karenanya tidak dapat memenuhi prinsip dan tuntutan bangunan *checks and balances*. Dengan sistem ini,

[785] *Ibid*., hlm. 386.

> diharapkan akan terwujud sistem ketatanegaraan yang lebih memungkinkan terlaksananya prinsip *checks and balances* di samping agar kepentingan daerah-daerah yang beragam terakomodasi.[786]

Sementara itu, F-Reformasi dengan juru bicara Patrialis Akbar menyetujui pemilihan Presiden secara langsung tanpa melalui peran MPR.

> ...Pemilihan presiden secara langsung, satu hal yang patut kita banggakan adalah, pada saat pembicaraan finalisasi ternyata mayoritas fraksi-fraksi menghendaki pemilihan presiden secara langsung, dari dan oleh rakyat sehingga putusan tersebut mencerminkan aspirasi rakyat yang harus dijalankan pada pemilu 2004 yang akan datang...[787]

Pendapat tentang keanggotaan MPR yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum juga disampaikan oleh F-UD melalui juru bicaranya Hatta Mustafa. F-UD berpendapat dengan dipilihnya secara langsung maka legitimasi para wakil tersebut akan kuat dan seimbang dengan legitimasi Presiden dan Wakil Presiden yang juga dipilih secara langsung oleh rakyat.

> ...tidak tepat alasan bahwa utusan golongan masih ada dalam komposisi MPR kecuali kalau seluruh anggota dan pengurus golongan-golongan itu diberi hak khusus untuk tidak dipilih dan tidak memilih, Fraksi Utusan Daerah berpendapat bahwa seluruh anggota MPR adalah anggota yang dipilih langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil oleh rakyat Indonesia melalui pemilihan umum.
>
> Dengan demikian, legitimasi para wakil rakyat tersebut, baik anggota DPR maupun anggota DPRD adalah kuat seimbang dengan legitimasi Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat Indonesia.[788]

Berikutnya F-TNI/Polri dengan juru bicaranya Khohirin Suganda S., tetapi tidak menyampaikan pilihan atas alternatif rancangan keanggotaan MPR dan peran MPR dalam putaran kedua pemiliah Presiden. F-TNI/Polri menyerahkan keputusan

[786] *Ibid*., hlm. 388.

[787] *Ibid*., hlm. 390.

[788] *Ibid*., hlm. 395.

kedua hal tersebut kepada Sidang Paripurna.

> ...Pasal 2 Ayat (1) tentang Komposisi Keanggotaan MPR RI secara optimal telah diupayakan untuk mendapatkan suatu kesepakatan dari dua alternatif yang ada tetapi belum didapatkan satu rumusan yang bisa disepakati semua fraksi. Karena itu, rumusan Pasal 2 Ayat (1) masih tetap dalam dua alternatif dengan harapan di Sidang Paripurna MPR dapat disepakati satu rumusan yang dapat diterima semua pihak.
>
> …
>
> Fraksi TNI/Polri menghargai setiap usul yang mengupayakan untuk mencari pemecahan yang dapat diterima oleh semua pihak walaupun usul tersebut belum dapat diterima. Dalam pemilihan alternatif ini perlu dipertimbangkan secara cermat, dengan mempertimbangkan berbagai faktor yang berpengaruh. Untuk itu, kiranya cukup bijaksana, jika Pasal 6 Ayat (4) ini masih tetap dirumuskan dalam dua alternatif untuk selanjutnya diputuskan di dalam Sidang Paripurna MPR guna mendapatkan keputusan yang diharapkan terbaik untuk negara dan bangsa kita.[789]

Pendapat akhir fraksi yang menginginkan anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD juga disampaikan oleh F-PBB. F-PBB melalui juru bicaranya, Hamdan Zoelva, menyampaikan pendapat akhir bahwa susunan anggota MPR perlu disesuaikan, yakni hanya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.

> ...dengan perubahan posisi MPR yang demikian itu, maka susunan dan struktur dari MPR harus juga dilakukan penyesuaian-penyesuaian. Dalam kerangka pemikiran inilah perlu kita dipertimbangkan keberadaan Utusan Golongan yang selama ini menjadi salah satu unsur dari MPR itu sehingga MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang semuanya dipilih melalui pemilihan umum. Walaupun demikian, kami dapat memahami alasan-alasan dari Fraksi Utusan Golongan, bahwa perlu ada wakil dari golongan-golongan fungsional dan minoritas yang tidak mungkin menjadi anggota Majelis, karena ketidakmampuan meraih suara dalam pemilihan umum dan ketidaktertarikan pada politik praktis. Namun, kami berkeyakinan bahwa seluruh

[789] *Ibid*., hlm. 398-399.

> golongan yang ada dalam masyarakat Indonesia, telah berpartisipasi dalam pemilihan umum. Dengan memilih partai tertentu dalam pemilihan umum itu, mereka terwakili juga dalam keanggotaan MPR itu. Di samping itu, tidak duduk dalam lembaga perwakilan bukan berarti habis kesempatan untuk menentukan kebijakan negara, dan kebijakan negara. Dalam sistem pemerintahan yang modern yang terus akan berkembang, karena dalam demokrasi ke depan peranan kelompok-kelompok fungsional, organisasi kemasyarakatan dan LSM menjadi *pressure group* yang sangat menentukan dalam penentuan kebijakan-kebijakan politik.[790]

Pendapat akhir yang sama mengenai keanggotaan MPR juga dikemukakan oleh F-KKI. Anthonius Rahail, juru bicara F-KKI, menyampaikan bahwa pemberian peluang masuknya Utusan Golongan akan menimbulkan keterwakilan ganda dari kalangan masyarakat. Rumusan keanggotaan MPR yang terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, sudah mencirikan reformasi dan mencerminkan demokrasi.

> Pertama, masalah komposisi keanggotaan MPR. Mengenai komposisi keanggotaan MPR di satu sisi terdapat rumusan yang masih memberi peluang bagi masukan Utusan Golongan menjadi komponen anggota MPR. Pemberian peluang masuknya Utusan Golongan menjadi salah satu komponen anggota MPR kiranya akan menimbulkan *double* keterwakilan serta dari sementara kalangan masyarakat. Sebab, mereka yang mewakili Utusan Golongan itu pada dasarnya sudah mendapatkan dan sudah menggunakan hak memilih dan dipilih melalui partai politik dalam pemilihan umum.
>
> Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, komposisi keanggotaan MPR hendaknya cukup seperti rumusan Pasal 2 Ayat (1) alternatif 2, yakni: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang di pilih melalui pemilihan umum dan di atur lebih lanjut dengan undang-undang." Sebab, rumusan seperti ini mencirikan adanya reformasi terhadap komposisi dan kenggotaan MPR dan mencerminkan demokrasi yang sebenarnya, yakni karena keanggotaannya

[790] *Ibid*., hlm. 403.

dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.[791]

F-PDU melalui juru bicaranya Asnawi Latief, menyampaikan pendapat akhir mengenai komposisi MPR yang banyak tidak dipilih menyebabkan MPR tidak dapat menjalankan kekuasaannya.

> Praktik ketatanegaraan yang dikemas dalam undang-undang, tetapi menyimpang dari dan tidak sesuai dengan maksud Undang-Undang Dasar 1945, masa lalu terjadi antara lain; Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPRD telah direkayasa dan dimanipulir dengan tujuan agar lembaga perwakilan ini tidak berdaulat, melainkan justru harus tunduk pada pemerintahan. Komposisi MPR yang terdiri atas DPR ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan, keanggotaannya lebih banyak yang diangkat ketimbang yang dipilih. Dengan komposisi yang demikian, MPR tidak dapat menjalankan kekuasaannya sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Apalagi MPR sudah memberikan mandat kepada presiden, sehingga habislah kedaulatan MPR itu.[792]

Oleh karena itu, F-PDU melalui juru bicaranya Asnawi Latief, memilih alternatif 2 sebagaimana juga pilihan dari F-PDIP, F-PG, F-PPP, F-KB, F-UD, F-PBB, F-KKI. Di samping itu, F-PDU berpendapat bahwa bila Utusan Golongan ingin menjadi anggota MPR lebih baik maju melalui jalur DPD. Adapun mengenai peran MPR dalam putaran kedua, F-PDU berpendapat tidak perlu.

> Patut kami ulangi lagi bahwa fraksi kami terhadap rumusan-rumusan yang masih terdapat alternatif tetap memilih alternatif sebagai berikut:
>
> 1. Pasal 2 Ayat (1), memilih alternatif 2 yaitu bahwa MPR itu hanya terdiri atas DPR, DPD, yang dipilih langsung dalam pemilihan umum sehingga tidak ada lagi Utusan Golongan. Kepada Utusan Golongan dipersilakan terjun di pemilihan perorangan di DPD;
> 2. Pasal 3 Ayat (2) memilih alternatif 2;[793]

[791] *Ibid*., hlm. 408.

[792] *Ibid*., hlm. 410-411.

[793] *Ibid*., hlm. 412-413.

Pendapat akhir yang sama mengenai keanggotaan MPR dan putaran kedua pemilihan Presiden juga disampaikan oleh F-PDKB. Gregorius Seto Harianto, juru bicara F-PDKB, berpendapat agar sidang tahunan MPR pada Agustus 2002 menetapkan semua lembaga perwakilan rakyat harus diisi melalui pemilihan umum termasuk mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR, ada dua hal pokok yang penting di sini :

...

2. Atas dasar perubahan Pasal 1 Ayat (2) dan Pasal 3, dapat ditegaskan hal- hal sebagai berikut:
   1) MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara;
   2) Ketetapan MPR tidak lagi mengatur. Karena itu tidak lagi merupakan sumber hukum dalam tata urutan perundang-undangan;
   3) MPR tidak lagi berhak menetapkan dan menilai kebijakan penyelengaraan negara. Penataan selanjutnya menyangkut ;

a. presiden dan seterusnya;
b. Dewan Perwakilan Rakyat dan seterusnya;
c. Dewan Perwakilan Daerah dan seterusnya;
d. Pemerintahan Daerah dan seterusnya;
e. Badan Pemeriksa Keuangan dan seterusnya;
f. Menyangkut Mahkamah Agung dan seterusnya;
g. Menyangkut Komisi Yudisial dan seterusnya;
h. Menyangkut Mahkamah Konstitusi dan seterusnya;

...

Sehubungan dengan keseluruhan penataan tersebut di atas dan demi tersusunnya Undang-Undang Dasar 1945 yang konsisten dan sistemik Fraksi PDKB dalam memasuki perubahan Keempat Undang-Undang Dasar'45 dalam Sidang Tahunan MPR bulan Agustus 2002 yang akan datang, menegaskan beberapa hal sebagai berikut :

Sistem demokrasi perwakilan diwujudkan pertama-tama

> melalui pemilihan umum dengan sarana dan wujud utama kedaulatan sebagai sarana dan wujud utama kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, semua wakil rakyat yang duduk di lembaga-lembaga perwakilan rakyat harus dipilih melalui pemilihan umum. Hal ini juga berarti presiden dan wakil presiden sebagai satu pasangan harus pula dipilih melalui pemilihan umum dan tidak lagi melalui MPR.[794]

Berdasarkan pendapat akhir fraksi di atas, mengenai keanggotaan MPR masih terdapat perbedaan pendapat. F-UG tetap menginginkan keberadaan Utusan Golongan, namun untuk pemilihan Presiden mendukung dilakukan secara langsun oleh rakyat. Adapun F-TNI/Polri tidak menyampaikan pilihan atas kedua alternatif yang terdapat dalam rumusan mengenai keanggotaan MPR dan pemilihan Presiden putaran kedua, tetapi menyerahkan keputusannya kepada Sidang Paripurna.

Setelah melalui proses penyampaian pendapat akhir fraksi, hasil kerja PAH I pada 25 Juli 2002 dilaporkan pada Rapat BP MPR Ke-4 yang dipimpin Ketua MPR/Ketua BP MPR, M. Amien Rais. Pada kesempatan tersebut, Jakob Tobing selaku pimpinan PAH I, melaporkan alternatif rumusan mengenai keanggotaan MPR dan peran MPR dalam putaran kedua dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden MPR sebagai berikut.

> Pasal 2 Ayat (1) Alternatif 1"
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum, ditambah dengan Utusan Golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diatur oleh undang-undang".
>
> Alternatif 2:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".
>
> Pasal 3 Ayat (2) Alternatif 1:

[794] *Ibid*., hlm. 415-416.

> "Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih Presiden dan Wakil Presiden dari 2 pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam hal tidak ada pasangan yang terpilih pada Pemilihan Umum".
>
> Alternatif 2:
>
> Tidak perlu ayat ini.[795]

Hasil rumusan tersebut menjadi bahan dalam ST MPR 2002 yang dilaksanakan pada 1-11 Agustus 2002. Pada Rapat Paripurna ST MPR Ke-3, 2 Agustus 2002, dipimpin Ketua MPR, M. Amien Rais, didengar pemandangan umum fraksi-fraksi MPR. Dalam pemandangan umum tersebut, terdapat beberapa fraksi yang mengemukakan masalah rumusan ketentuan menyangkut MPR dalam Rancangan Perubahan UUD 1945.

Sebelum pemandangan umum fraksi dimulai, terdapat beberapa anggota yang menyampaikan interupsi berkaitan dengan proses perubahan UUD 1945. Chatibul Umam Wiranu atas nama F-KB menyatakan belum dapat menerima Perubahan UUD 1945 tanpa melalui Komisi Konstitusi.

> Memperhatikan bahwa perubahan sebuah konstitusi negara adalah suatu kebutuhan dan itu sejalan dengan perkembangan dan perubahan kehidupan suatu bangsa dalam negara itu sendiri. Dalam konteks kehidupan ketatanegaraan kita, amendemen Undang-Undang Dasar 1945 merupakan upaya yang tidak dapat dihindarkan. Bahkan, menurut bahasa agama merupakan *sunatullah*. Kita juga memperhatikan desakan masyarakat yang luas untuk perbaikan bangsa ke arah yang lebih baik melalui proses amendemen yang sedang kita lakukan. Akan tetapi, kita juga tidak menolak kenyataan bahwa dalam proses amendemen Undang-Undang Dasar 1945 telah menimbulkan masalah-masalah baru dan kami juga memperhatikan semakin berkembangnya kontroversi dan konflik kepentingan di seputar amendemen Undang-Undang Dasar 1945 yang berpotensi mengancam keutuhan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

[795] *Ibid.*, hlm. 359-360.

> Maka, kami empat puluh orang anggota Fraksi Kebangkitan Bangsa memandang bahwa komisi konstitusi mutlak diperlukan dalam proses amendemen tersebut. Oleh karena itu, dengan ini kami tegaskan bahwa kami belum dapat menerima amendemen Undang-Undang Dasar 1945 tanpa melalui komisi konstitusi. Demikian pernyataan anggota Fraksi Kebangkitan Bangsa sebanyak empat puluh orang ditandatangani pada tanggal 30 Juli 2002, masing-masing yang pertama, saya sendiri Khatibul Umam Wiranu dan yang terakhir, atau nomor 10 dulu, Saudara Syafrin Romas, nomor 20 Saudara Ahmad Syatibi, nomor 30 Saudara Effendy Choirie, dan nomor 40 Saudara Umar Anshori.[796]

Syahrul Azmir Matondang dari F-PDIP menyampaikan interupsi atas nama sejumlah anggota MPR lintas fraksi dan mengemukakan bahwa MPR tidak lagi memiliki wewenang melakukan Perubahan UUD 1945 karena telah diubahnya Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945.

> Sikap politik anggota MPR RI lintas fraksi. Kami para anggota MPR RI dari lintas fraksi terpanggil dan menyadari dengan sepenuhnya tanggung jawab sejarah dan tanggung jawab moral berdasar sumpah jabatan untuk mempertahankan dan melaksanakan ideologi Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dengan ini menyatakan sikap politik sebagai berikut.
>
> Amandemen Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yakni Undang-Undang Dasar baru, Pasal 1 Ayat (2) berbunyi, "Kedaulatan di tangan rakyat dan di laksanakan menurut Undang-Undang Dasar", berlaku serta-merta sejak 9 November 2001. Tidak lagi berbunyi, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" sebagaimana bunyi Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang asli.
>
> Oleh karena itu, kekuasaan negara tertinggi sudah tidak lagi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kedaulatan rakyat juga sudah tidak lagi dipegang oleh

[796] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Rapat Paripurna Ke-3 ST MPR RI, 2 Agustus 2002, hlm. 5-6./ Risalah Rapat Paripurna MPR RI Ke-1 s.d 7 Tanggal 1s.d 7 Agustus 2002 Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002, Buku Empat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002), hlm. 188-189.

suatu badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat, pasca-Amandemen Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, tercabut kewenangan konstitusionalnya untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Amendemen Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 hasil PAH I pada hakikatnya telah mengganti Undang-Undang Dasar 1945 dengan Undang-Undang Dasar baru.

Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 hanya untuk mengubah dan tidak mengganti Undang-Undang Dasar 1945 dengan Undang-Undang Dasar baru sedangkan Aturan Peralihan Pasal 2 Undang-Undang Dasar 1945 hanya berlaku *einmalig* dan Rancangan Aturan Peralihan tidak dapat memulihkan kedudukan konstitusional MPR pasca-amandemen III yang berlaku serta-merta.

Dengan demikian, Sidang Tahunan MPR Agustus 2002 tidak memiliki dasar konstitusional untuk bersidang, meminta dan/atau menerima laporan kemajuan *progress report* dari Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan, kecuali amendemen atau Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 dicabut dan/atau dibatalkan. Dan, apabila Sidang Tahunan MPR pasca-amandemen Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 bulan Agustus 2002 dipaksakan, segala putusannya tidak mengikat seluruh rakyat Indonesia.

Atas nama kami yang berjumlah 109 orang anggota MPR, nomor 1 Bapak Abdul Madjid, nomor 10 Pasudi, nomor 20 Irmadi, nomor 30 Murdiati, dan nomor terakhir, 109, Herman Prayitno.[797]

Haryadi Sukamdani dari F-UG menyampaikan Maklumat Anggota MPR RI tentang Penyempurnaan UUD 1945. Dalam Maklumat tersebut salah satu butirnya adalah menyatakan anggota MPR harus terdiri atas representasi politik, representasi

[797] *Ibid.*, hlm. 189-190.

daerah, dan representasi golongan.

> 3. Atas dasar itu, kami menyatakan bahwa komposisi keanggotaan MPR RI haruslah terdiri atas representasi golongan politik yang diwakili oleh seluruh anggota DPR RI, representasi daerah, dan representasi golongan- golongan yang ada di dalam masyarakat yang belum tertampung aspirasi dan kepentingannya...
>
> Demikianlah maklumat kami, anggota MPR RI dari berbagai fraksi yang ditandatangani 59 orang, yaitu yang pertama adalah Saudara Sumaryo, 10 Saudara Dr. Amalia Yanti, 20 Saudara Irwan Hafsyah, 30 Saudara Fiki Padli, 40 Said Agil Siradj, 50 H. Andi Sose, dan 59 Saudara Joko Mursito.[798]

Selanjutnya, dimulai penyampaian pemandangan umum fraksi-fraksi MPR. F-PDIP dengan juru bicara Agustin Teras Narang menyampaikan pemandangan umum yang di antaranya menyebutkan demokratisasi lembaga perwakilan, yaitu MPR melalui pemilihan langsung anggota-anggotanya. Kemudian untuk meningkatkan kualitas kehidupan demokrasi dilakukan perubahan pemilihan Presiden, yaitu dengan dilakukan secara langsung oleh rakyat.

> Akan halnya dengan elemen ideologi konstitusi, tentang kedaulatan di tangan rakyat atau asas demokrasi dijabarkan dan dikuatkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945, antara lain, dengan melakukan demokratisasi pada lembaga perwakilan, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah yang keanggotaannya dipilih dalam pemilihan umum.
>
> Fraksi PDI Perjuangan tidak berkeberatan jika untuk meningkatkan kualitas kehidupan demokratis Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh MPR pada penentuan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 penentuannya dilakukan secara langsung oleh rakyat dan secara berpasangan...
>
> ...
>
> ...Sebagai konsekuensi dari peningkatan kualitas demokrasi dan pengembalian kedaulatan kepada rakyat guna memutuskan subtansi-subtansi yang sangat fundamental,

[798] *Ibid*., hlm. 191-192.

memang MPR tidak lagi melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Perubahan atau bukan pengapusan yang terjadi terhadap Tap MPR ini menyangkut aspek instrumental, dan bukan aspek ideologi dan konstitusi. Karena itulah perubahan ini sebagaimana ideologi kedaulatan rakyat pengejawantahan dengan bermodalkan Pasal 1 Ayat (2) seperti yang sudah disebutkan pada uraian sebelumnya bukan berarti MPR/DPR menjadi lenyap. MPR masih tetap ada. Dalam melaksanakan fungsi-fungsi konstitusional yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar, MPR menjalankan fungsi-fungsinya itu menurut dan berdasarkan konstitusi.[799]

Pemandangan umum F-PG disampaikan oleh juru bicaranya Agun Gunandjar Sudarsa. Pemandangan tersebut mengungkapkan pendirian fraksi mengenai komposisi anggota MPR yaitu terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.

...Fraksi Partai Golkar juga masih menyimpan keprihatinan mengenai masih adanya beberapa materi yang belum mendapatkan kesepakatan bersama dan menjadi kewajiban di sidang yang mulia, di Majelis inilah untuk kita sama-sama memutuskannya. Adapun materi-materi yang belum disepakati dan memerlukan pembahasan lanjutan dalam sidang tahunan ini, di antaranya adalah Pasal 2 Ayat (1) tentang komposisi keanggotaan Majelis, Pasal 3 Ayat (3) tentang kewenangan Majelis dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden yang dalam hal ini terkait dengan Pasal 6A Ayat (4) tentang pemilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada putaran yang kedua.

...

Dari materi-materi tersebut, Fraksi Partai Golkar ingin menegaskan kembali sikapnya terhadap beberapa hal, khususnya mengenai komposisi keanggotaan Majelis dan putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Sejak awal, proses perubahan Fraksi Partai Golkar telah memiliki sikap dan pandangan yang jelas dan tegas mengenai komposisi Majelis, yaitu MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih

[799] Sekretariat Jenderal MPR RI, *op.cit.*, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2002 Buku Empat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 482 dan 484.

oleh rakyat melalui pemilihan umum. Kami meyakini bahwa saatnya bagi kita untuk merekrut seluruh anggota lembaga perwakilan melalui pemilihan umum.[800]

Sementara itu, F-UG melalui juru bicaranya Said Agil Siradj mengemukakan pendiriannya tentang keberadaan Utusan Golongan yang sangat diperlukan bagi tipologi negara Indonesia yang beraneka ragam. Jadi Indonesia tidak perlu meniru konsep ketatanegaraan Amerika Serikat.

Kami menyadari betul mengenai Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 mengenai komposisi MPR di mana fraksi-fraksi sistem bikameral, tapi Fraksi Utusan Golongan meyakini bahwa untuk tripologi negara kita yang beraneka ragam diperlukan hadirnya Fraksi Utusan Golongan di MPR, yang mempunyai tugas amat penting menetapkan Undang-Undang Dasar 1945. Majelis ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan Majelis Perwakilan Rakyat, yang secara sadar diadakan oleh para pendiri republik kita yang arif dan bijaksana untuk melakukan *rembug* nasional. Sampai saat ini kami meyakini kebenaran untuk hal itu, kebenaran berdasarkan teorinya ada tiga jenis, kebenaranku, kebenaranmu, dan kebenaran itu sendiri. Rasulullah bersabda: "*qulil haqqa walaukaana murra*".

Sistem kita, MPR dengan DPR, Utusan dari Daerah dan Utusan dari Golongan-golongan adalah khas Indonesia, dan bangsa ini sepatutnyalah bangga untuk itu kita tidak perlu meniru konsep Amerika Serikat sebuah negara makmur dan maju. Bagi bangsa Amerika Serikat konsep tersebut telah terbukti cocok untuk mereka dan telah mengantarkan mereka menjadi bangsa yang terkemuka, tapi kami juga mencatat banyak negara lain yang meniru Amerika Serikat baik karena keagungannya, kekagumannya pada kemajuan Amerika Serikat atau karena pengaruh Amerika Serikat, negara itu telah mengalami kesulitan ketatanegaraan. Oleh karenanya, kami bangga dengan Undang-Undang Dasar khas Indonesia dan merasa kurang nyaman jika kita meniru Amerika Serikat, betapapun kagumnya kita kepada Amerika Serikat.

Jika kita menilik sejarah berdirinya Republik ini, harus kita pahami dan sadari betul bahwa semangat para pendiri

[800] *Ibid*., hlm. 487-488.

> bangsa dalam merumuskan Undang-Undang Dasar 1945, hal itu diliputi oleh semangat pencarian jati diri dan identitas bangsa kita, proses itu diikuti dengan upaya mencari akar kultural mengenai pengambilan keputusan yang berlaku masyarakat tradisional kita. Didapati bahwa semangat kebersamaan untuk mencapai tujuan dan kebahagiaan semua adalah acuan dalam pengambilan keputusan melalui forum bermusyawarah menuju suatu kemufakatan. Permusyawaratan bersama dengan semangat gotong royong sebagai wujud kebersamaan atau kolektifitas masyarakat yang majemuk dalam asal usul ke daerahan dan dalam golongan-golongan adalah norma-norma dasar bangsa kita. Itulah yang kemudian diangkat menjadi roh dari sistem kenegaraan kita yang menjadi dasar ideologis dalam memberikan identitas, jati diri, dan kepribadian bangsa yang harusnya kita banggakan dengan semangat kenegarawanan seperti itu maka kemudian sistem ketatanegaraan kita dibentuk.
>
> Dengan adanya faktor politik bahwa eksistensi Fraksi Utusan Golongan di MPR RI tidak dipahami, dasar dan nalarnya oleh sebagian anggota MPR sendiri, maka Fraksi Utusan Golongan dalam kesempatan ini sungguh-sungguh mendesak kepada elit politik, untuk memperhatikan dan memberikan tempat kepada golongan-golongan dalam masyarakat di MPR ini. Terhadap hal-hal dalam pasal amendemen yang masih kurang selaras dan dirasakan masih tumpang tindih kiranya diperlukan penyelarasan yang bisa dilaksanakan oleh Komisi Konstitusi...[801]

Rapat Paripurna dengan agenda pemandangan umum fraksi-fraksi MPR dilanjutkan pada 3 Agustus 2002. Sutradara Ginting sebagai juru bicara F-KKI menyampaikan perdebatan bikameral dan perubahan yang telah dicapai sebenarnya tidak berubah dari sebelumnya. Keanggotaan MPR bersifat bikameral, sedangkan dalam pengambilan keputusan bersifat unikameral sehingga yang berubah adalah bahwa anggotanya dipilih.

> ...yang banyak sekali didiskusikan dalam berbagai macam arah yang acap kali tidak jelas adalah soal sistem bikameral. Sistem bikameral dalam lembaga perwakilan dapat berarti bikameral dalam struktur keanggotaan atau bikameral

[801] *Ibid*., hlm. 491-492.

dalam sistem pengambilan keputusan. Dari struktur keanggotaan, MPR yang sekarang sebenarnya bikameral karena terdiri dari para anggota DPR dan lainnya. Sedangkan sistem pengambilan keputusannya bersifat unikameral. Di dalam amendemen ketiga struktur keanggotaan MPR juga bikameral, ada DPR, ada perwakilan daerah, pengambilan keputusannya tetap unikameral. Dengan demikian, sebenarnya tidak ada substansial strategis yang berubah. Yang berubah adalah bahwa anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih secara langsung. Anggota Dewan Perwakilan Daerah membutuhkan jumlah suara yang lebih besar dari jumlah pendukung anggota DPR, tapi Dewan Perwakilan Daerah seperti itu tidak memiliki kewenangan legislatif.

Pasal 20 Ayat (1) Amendemen Pertama mengatakan bahwa "kewenangan legislatif ada pada Dewan Perwakilan Rakyat". Dengan demikian, Dewan Perwakilan Daerah yang harga politiknya begitu mahal pada dasarnya tidak lebih dan tidak kurang dengan segala hormat sebagai dewan penasihat DPR.

Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai jaminan konstitusional bahwa tidak akan dibekukan atau dibubarkan sebagaimana disebutkan pada Pasal 7C amendemen, tetapi Dewan Perwakilan Daerah tidak mempunyai jaminan konstitusional seperti itu. Bila pada suatu waktu seorang presiden, tentu bukan presiden yang sekarang, itu akan membekukan atau membubarkan DPR secara sistemis perlu dipahami bahwa MPR tidak akan dapat bersidang karena yang eksis hanya Dewan Perwakilan Rakyat.[802]

Selanjutnya, pemandangan umum dari F-PDU disampaikan oleh juru bicaranya Achmad Sjatari. Dalam pemandangan umum tersebut dikemukakan pendirian fraksi mengenai kedudukan MPR yaitu tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang seakan-akan menjadi *super body* terhadap lembaga-lembaga tertinggi lainnya.

...fraksi kami sejak dini menginginkan dilakukannya amendemen atas Undang-Undang Dasar 1945 sedemikian rupa sehingga Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam satu paket. Perlunya dibentuk Dewan Perwakilan Daerah selain Dewan Pewakilan Rakyat yang anggota-anggotanya dipilih langsung oleh rakyat, diubahnya

[802] *Ibid*., hlm. 515.

> fungsi dan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang seakan-akan menjadi *super body* terhadap lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, karena hal ini akan merancukan pemahaman tentang negara hukum serta hal-hal lain yang secara rinci akan kami sampaikan dalam sidang-sidang komisi.[803]

F-PDKB melalui juru bicaranya Manasse Malo, menyampaikan pendiriannya mengenai rumusan perubahan tentang MPR yakni bahwa MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, Ketetapan MPR tidak lagi bersifat mengatur sehingga tidak lagi merupakan sumber hukum dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, dan MPR tidak lagi berhak menetapkan dan menilai kebijakan penyelenggara negara. Berdasarkan hal tersebut, F-PDKB menegaskan sikap atas rumusan Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 Ayat (2) sebagai berikut.

> Menyangkut Pasal 2 Ayat (1). Sistem Demokrasi Perwakilan diwujudkan pertama-tama melalui Pemilihan Umum sebagai sarana dan wujud utama Kedaulatan Rakyat. Oleh karena itu, semua wakil rakyat yang duduk di Lembaga-lembaga Perwakilan Rakyat harus dipilih melalui Pemilihan Umum. Argumentasi, bahwa ada kelompok yang tidak terwakili tidak dapat diterima kecuali memang tidak menggunakan haknya dan hal itu menjadi tanggungjawabnya sendiri.
>
> Menyangkut Pasal 3 Ayat (2). Ketentuan Pasal 3 Ayat (2) pada Rancangan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 perlu ditambah. Ditambah dengan kalimat berikut; "Dalam hal terjadi kekosongan kursi Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu 60 hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari 2 calon yang diusulkan oleh Presiden".[804]

Setelah pemandangan umum fraksi, pada rapat tersebut ditetapkan pembentukan komisi-komisi untuk membahas materi ST MPR. Salah satu komisi yang dibentuk adalah Komisi A yang bertugas memusyawarahkan dan mengambil putusan terhadap Rancangan Perubahan Keempat UUD

[803] *Ibid*., hlm. 519.

[804] *Ibid*., hlm. 522-523.

1945.[805]

Rapat Komisi A ST MPR Ke-1 dilakukan pada 4 Agustus 2002. Setelah berhasil memilih pimpinan, rapat yang selanjutnya dipimpin oleh Jakob Tobing, mendengarkan pengantar musyawarah fraksi-fraksi MPR.

> ...Selanjutnya mengenai pengantar musyawarah, kita ini akan bermusyawarah tentunya perlu ada pengantar musyawarah. Apa yang akan kita musyawarahkan, dalam hal ini kami semua atau kita semua sepakat bahwa apa yang kita musyawarahkan pada dasarnya ada pada waktu kita menyampaikan materi-materi pandangan umum pada beberapa hari yang lalu. Tetapi pada kesempatan ini mungkin ada hal-hal yang juga diperlukan menambah aksen atau apa maka juga diberikan kesempatan untuk melakukan pengantar musyawarah kembali pada sidang ini. Dengan mempertimbangkan efisiensi penggunaan waktu maka pada dasarnya kita akan mengundang, fraksi yang akan menggunakan waktu guna menyampaikan pengantar musyawarah.[806]

Sebelum fraksi-fraksi menyampaikan pengantar musyawarah, Amin Aryoso dari F-PDIP menyampaikan klarifikasi mengenai praktek MPR yang sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara serta pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Berikut ini klarifikasinya.

> Jadi, di sini yang dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut Undang-Undang Dasar 1945 yang asli, yaitu Pasal 1 ayat (2). Jadi bukan sesudah diamendemen. Kemudian Pasal 2 menyatakan "Majelis adalah penjelamaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan Lembaga Tertinggi Negara pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat". Hasil Amendemen Ketiga, MPR kita ini sudah bukan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, lagi juga tidak merupakan Lembaga Tertinggi Negara lagi, bukan pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Tetapi prakteknya kemarin, itu MPR sudah memanggil

[805] *Ibid*., hlm. 525.

[806] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2002 Buku Lima*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 28-29.

Presiden.[807]

Lebih lanjut, Amin Aryoso dari F-PDIP meminta klarifikasi mengenai hubungan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UUD 1945. Berikut ini klarifikasi tersebut.

> Dalam hubungan seperti itu, kalau Pasal 2 itu sudah diberlakukan, tapi tidak bisa diberlakukan untuk berkelanjutan. Karena kalau itu prinsip dilakukan berkelanjutan, maka tidak ada kepastian hukum, ini prinsip hukum juga.
>
> Kedua, hubungan Pasal 1 Ayat (2) dengan Pasal 3, itu bukannya tidak ada, itu ada. Karena Pasal 1 Ayat (2) itu berarti kedaulatan itu tidak di tangan MPR lagi, di lain pihak Pasal 3 memberikan kewenangan-kewenangan kepada MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan merubah Undang Undang Dasar, pertanyaannya kedaulatannya dari mana?
>
> Ini masalahnya di situ dan kalau saya menyampaikan ini, bukan saya itu hanya memberikan, bukan berarti saya hanya mau menyampaikan pandangan ilmiah dan sebagainya. Ini hanya marilah kita cari solusinya. Kalau ini secara keseluruhan disahkan, tapi ini akhirnya akan membawa persoalan di kelak kemudian hari saya kira tidak demikian maksud MPR sekarang ini bersidang.[808]

Atas klarifikasi tersebut, Ketua Rapat, Jakob Tobing mengatakan hal tersebut akan dibicarakan pada kesempatan lain. Selanjutnya, Ketua Rapat meminta persetujuan peserta untuk melanjutkan rapat sesuai dengan Tata Tertib yang ada.

> Inilah untuk tidak memperpanjang, pada waktunya pada kesempatan lain barangkali ini bisa dibicarakan. Tetapi pada siang ini supaya jangan dikatakan Pimpinan ini otoriter, saya minta pendapat yang jelas bukan soal setuju-setuju begitu, tentang apakah kita akan melanjutkan rapat ini dengan Tata Tertib yang ada, saya minta kalau yang setuju berdiri kalau yang tidak setuju silakan.
>
> …
>
> Jadi ini adalah keputusan yang diambil oleh pleno. Dengan

[807] *Ibid*., hlm. 32.

[808] *Ibid*., hlm. 36.

demikian kami akan lanjutkan rapat ini.[809]

Selanjutnya rapat dilanjutkan untuk mendengarkan pengantar musyawarah. Fraksi yang mendapat kesempatan pertama adalah dari F-PDIP. Didi Supriyanto sebagai juru bicara F-PDIP menyarankan mekanisme pembahasan rancangan perubahan UUD 1945 yang belum disepakati agar dibicarakan dengan semangat musyawarah mufakat.

> ...kami sarankan agar rancangan pasal-pasal yang sudah mendapat persetujuan bulat atau tidak alternatif untuk dibicarakan dan diambil keputusan terlebih dahulu. Sedangkan untuk rancangan pasal-pasal yang menyangkut materi yang masih ada alternatif yang kiranya bisa dibicarakan dengan semangat musyawarah untuk mencapai mufakat.[810]

Pengantar musyawarah F-PG disampaikan oleh Andi Mattalatta, yang mengemukakan pendirian fraksinya mengenai susunan MPR dan putaran kedua pemilihan Presiden. F-PG menyampaikan bahwa untuk menjadi seorang wakil rakyat sebaiknya dipilih melalui pemilihan umum. Demikian juga mengenai putaran kedua pemilihan Presiden agar dikembalikan kepada rakyat untuk memilih secara langsung.

> ...Terhadap Pasal 2 mengenai komposisi MPR, yang meletakkan dua alternatif Fraksi Partai Golkar mempunyai prinsip bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah tempatnya para Wakil-wakil rakyat bermusyawarah. Dan untuk menjadi seorang Wakil rakyat sebaiknya dia dipilih melalui Pemilihan Umum.
>
> Yang kedua, Pasal 3 dan Pasal 6A adalah sebuah kaitan. Pada amendemen yang lalu kita telah sepakat bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara paket, langsung oleh rakyat, karena itu kami pun berpendapat kalau putaran pertamanya langsung oleh rakyat, janganlah kita setengah hati memberikan hak kepada mereka. Putaran keduanya pun kita kembalikan kepada rakyat.[811]

---

[809] *Ibid*.

[810] *Ibid.,* hlm. 40.

[811] *Ibid*., hlm. 42.

Lukman Hakim Saifuddin selaku juru bicara F-PPP menyampaikan posisi fraksinya terhadap rumusan hasil BP MPR yang masih berupa alternatif adalah memilih alternatif kedua.

> ...secara keseluruhan pada dasarnya kami bisa menerima seluruh hasil Rancangan Putusan Sidang Tahunan Majelis yang merupakan hasil dari Badan Pekerja MPR ini, kecuali pasal-pasal atau ayat-ayat yang memang masih dalam bentuk alternatif. Jadi seluruh pasal maupun ayat yang merupakan hasil dari Rancangan Putusan Badan Pekerja, kami berada pada posisi atau memilih Alternatif Kedua dari seluruh alternatif yang dihasilkan oleh Badan Pekerja Majelis.[812]

Pengantar musyawarah fraksi dilanjutkan pada rapat Komisi A ST MPR Ke-2, 5 Agustus 2002, dipimpin Wakil Ketua PAH I, Harun Kamil. Fraksi yang menyampaikan pengantar musyawarah adalah F-KB dengan juru bicaranya Ali Masykur Musa. Dalam pengantar tersebut F-KB menegaskan pendiriannya mengenai susunan MPR dan pemilihan Presiden secara langsung, tetapi menyatakan siap melakukan pembahasan kembali.

> ...Konsisten dengan gagasan yang kami perjuangkan sejak awal, berkaitan dengan Perwakilan Rakyat, kami berpendapat, seyogianya bahwa semua anggota Majelis yang terdiri dari DPR dan DPD harus dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum. Meskipun kenyataannya kita masih dihadapkan pada segolongan atau kawan-kawan yang menghendaki masih ada *bicameral plus*, karena itu kami siap membahas secara bersama-sama. Hanya dengan Perwakilan Rakyat yang dipilih melalui pemilu dapat melahirkan wakil rakyat yang memenuhi prinsip *in degree of representativeness and accountability*. Jadi, derajat keterwakilan dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas.
>
> Wakil rakyat yang demikian inilah jelas mewakili dan memperjuangkan rakyat yang mana, dan jelas bagaimana melaksanakan mekanisme pertanggungjawaban terhadap

[812] *Ibid*., hlm. 43.

> rakyat yang diwakilinya. Dengan sistem ini akan terwujud sistem ketatanegaraan yang lebih memungkinkan terlaksananya prinsip *checks and balances* di samping agar kepentingan daerah-daerah yang beragam itu terakomodasi. Ketentuan pemilihan umum sebagai pintu gerbang, juga memenuhi sebuah prinsip demokrasi bahwa setiap orang di hadapan politik mempunyai persamaan yang sama, karena itulah dalam negara demokrasi tidak dibenarkan adanya *privilege* terhadap seseorang atau sekelompok orang.
>
> Sejalan dengan prinsip keterwakilan dan pertanggungjawaban itu pula, sejak awal kita tetap berpendapat pemilihan Presiden dilaksanakan langsung oleh rakyat dengan sistem selangsung-langsungnya di dalam semua tahapan...[813]

Patrialis Akbar, juru bicara F-Reformasi, dalam pengantar musyawarahnya menyatakan pentingnya ketentuan mengenai komposisi MPR untuk diputuskan.

> ...kami ingin tekankan lagi. Mengenai komposisi MPR. Ini *kan* sangat penting untuk diputuskan dalam Sidang Tahunan ini. Dengan memilih salah satu alternatif yang dirumuskan oleh Badan Pekerja. Komposisi MPR ini sangat menentukan bentuk dan sistem peranan kita pada masa depan. Dengan disahkannya salah satu alternatif ini, berarti telah menyelesaikan salah satu permasalahan krusial dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan sekaligus memperlancar pembuatan Rancangan Undang-Undang Politik, Rancangan Undang-Undang Pemilu, serta rencana pelaksanaan Pemilihan Umum 2004.[814]

Birinus Josep Rahawadan, juru bicara F-KKI menyampaikan pendirian partainya, memilih alternatif 2 dalam rumusan mengenai keanggotaan MPR.

> ... Mengenai komposisi keanggotaan MPR, di satu sisi terdapat rumusan yang masih memberi peluang bagi masuknya Utusan Golongan melalui pemilihan umum menjadi komponen anggota MPR. Pemberian peluang masuknya Utusan Golongan menjadi komponen anggota MPR di luar pemilihan umum akan menimbulkan keterwakilan ganda dari sementara kalangan masyarakat.

[813] *Ibid.,* hlm. 69-70.

[814] *Ibid*., hlm. 73.

Sebab mereka yang mewakili Utusan Golongan, pada dasarnya sudah mendapat dan sudah menggunakan hak memilih dan dipilih melalui partai politik tertentu dalam pemilihan umum. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, komposisi keanggotaan MPR hendaknya cukup seperti rumusan Pasal 2 Ayat (1) alternatif dua, yaitu:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang".

Sebab rumusan seperti itu mencirikan adanya reformasi terhadap komposisi dan keanggotaan MPR dengan mencerminkan demokrasi yang sebenarnya, yakni karena keanggotaannya dipilih oleh rakyat melalui pemilu.[815]

Pengantar musyawarah selanjutnya, dari F-PDU dan F-PDKB, tetapi kedua fraksi tersebut tidak mengemukakan materi tentang MPR[816]. Selanjutnya, pengantar musyawarah F-TNI/Polri, yang disampaikan oleh R. Sulistyadi, mengemukakan pendirian fraksinya dengan memilih alternatif kedua terhadap rancangan mengenai keanggotaan MPR dan putaran kedua pemilihan Presiden.

Terhadap materi-materi krusial yang perlu mendapatkan kesepakatan maka Fraksi TNI/Polri berpendapat sebagai berikut:

1. Pasal 2 Ayat (1) tentang komposisi keanggotaan MPR RI. Fraksi TNI/Polri memilih Alternatif 2, yaitu:

   "Anggota MPR RI terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah".

2. Pasal 6A Ayat (4) tentang pemilihan putaran kedua pasangan calon Presiden dengan Wakil Presiden. Fraksi TNI/Polri berpandangan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada putaran kedua adalah dikembalikan kepada rakyat agar kepemimpinan nasional lebih *legitimate*.[817]

Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh

[815] *Ibid*., hlm. 77-78.

[816] *Ibid*., hlm. 79-80 dan 81.

[817] *Ibid*., hlm. 83.

F-UD melalui juru bicaranya, Retno Triani Djohan. F-UD mengemukakan bahwa seluruh anggota MPR adalah dipilih melalui pemilihan umum sehingga sudah tidak ada lagi Utusan Golongan. Kemudian untuk mencegah legitimasi ganda, putaran kedua pemilihan Presiden dikembalikan kepada rakyat.

> Pasal-pasal yang belum disepakati dalam arti masih memiliki alternatif adalah:
>
> 1. Komposisi MPR RI
>
>   F-UD berpendapat bahwa seluruh anggota MPR RI adalah anggota yang dipilih langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil oleh rakyat Indonesia melalui pemilihan umum. Dengan demikian, legitimasi para wakil rakyat tersebut, baik anggota Dewan Perwakilan Rakyat maupun anggota Dewan Perwakilan Daerah, kuat dan seimbang dengan legitimasi Presiden dan Wakil Presiden yang juga dipilih langsung oleh rakyat. Atas dasar pemikiran tersebut, maka sudah saatnya Utusan Golongan tidak masuk lagi dalam komposisi MPR RI pada tahun 2004.
>
> 2. Pemilihan Presiden putaran kedua
>
>   Untuk mencegah terciptanya legitimasi *double* yang membawa konsekuensi Presiden dan Wakil Presiden dituntut pertanggungjawaban dua kali, maka F-UD berpendapat bahwa apabila tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih pada putaran pertama, maka pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada putaran kedua dikembalikan kepada rakyat.[818]

Pengantar musyawarah selanjutnya disampaikan oleh F-UG melalui juru bicaranya Sumaryo Sumiskun. Dalam pengantar tersebut disampaikan argumentasi pilihan sistem MPR yang di dalamnya terdapat Utusan Golongan yang merupakan keunikan sistem demokrasi Indonesia.

> ...Sistem MPR adalah sistem demokrasi yang sesuai dengan latar belakang sejarah, budaya, dan cita-cita masyarakat kita dalam membangun negara kebangsaan. Ketentuan ini memiliki keunikan sebagai juga dipunyai banyak negara

[818] *Ibid*., hlm. 85.

di dunia, juga di negara-negara Barat yang menganut demokrasi liberal.

Sistem MPR yang melibatkan seluruh unsur yang merupakan ciri esensial demokrasi Indonesia hakikatnya ingin menyertakan kaum marjinal, seperti buruh, petani, nelayan, guru, koperasi, kaum minoritas. Banyak negara di dunia ini yang oleh pengalaman sejarahnya menetapkan lembaga- lembaga perwakilanya tidak hanya terdiri dari mereka yang dipilih langsung oleh rakyat, melainkan meliputi juga mereka yang merupakan utusan yang tidak dipilih langsung, seperti Utusan Daerah contohnya di Jerman, Utusan Golongan contohnya di Irlandia dan bangsawan contohnya di Inggris dan Belanda.

Dengan memperhatikan komposisi MPR yang terdiri atas ketiga unsur perwakilan, di samping sesuai dengan ideologi demokrasi yang dianut oleh Pembukaaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan", memungkinkan seluruh rakyat bukan hanya wakil partai politik dapat bermusyawarah untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis Besar Haluan Negara. Dalam perspektif sejarah, konsepsi demokrasi ini dipandang maju dibandingkan dengan sistem perwakilan yang terbatas pada yang dipilih langsung oleh rakyat.

Model MPR yang dirancang hanya sebagai sidang gabungan antara DPR dan DPD yang semua anggotanya dipilih oleh rakyat adalah suatu sistem yang dianut oleh Amerika Serikat. Sistem kita, MPR dengan DPR, utusan dari daerah dan utusan dari golongan-golongan adalah khas Indonesia...[819]

Setelah semua fraksi menyampaikan pengantar musyawarah, dilanjutkan dengan pembahasan Pasal 2 ayat (1) tentang komposisi MPR. Berikut ini penjelasan Ketua Rapat, Harun Kamil.

Kami teruskan kalau begitu. Kita akan mulai dengan putaran pertama. Kami persilakan untuk mendaftar, nanti kalau setelah tahu berapa jumlah yang bicara baru kita hitung alokasi waktunya. Ya maaf. Jadi kita mulai pembahasan yang pertama dan kemudian alternatif pertama adalah Pasal 2 Ayat (1) tentang komposisi MPR. Di

[819] *Ibid*., hlm. 87-88.

> Pasal 2 Ayat (1) tersebut ada dua alternatif. Ada alternatif pertama dan alternatif yang kedua. Di Pasal 2 Ayat (1) alternatif pertama berbunyi:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan Utusan Golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diatur oleh undang-undang".
>
> ...
>
> Kemudian yang alternatif kedua:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".[820]

Setelah diskors untuk istirahat, rapat dilanjutkan dengan dipimpin oleh Theo L. Sambuaga. Rustam E. Tamburaka dari F-PG mengemukakan pilihannya terhadap alternatif 2 (dua) dengan alasan sebagai berikut.

> Satu, bahwa seluruh wakil rakyat, apa itu DPR maupun DPD harus dipilih oleh rakyat dalam Pemilu, demi penegakkan demokrasi dan hal ini *concordant* dengan tuntutan reformasi.
>
> Alasan kedua, dihapuskan Utusan Golongan, menurut pendapat saya, mohon jangan dirisaukan oleh Saudara-Saudara dari Utusan Golongan. Kalau seandainya kehadiran Utusan Golongan di MPR diangkat atau dipilih melalui DPR yang diatur melalui undang-undang itu akan terkesan bahwa Utusan Golongan terkontaminasi dengan *the whole representative*.
>
> Ketiga, kalau Utusan Golongan akan dipilih oleh DPR akan mendapatkan, seakan-akan mendapatkan, hak-hak *privillege*. Tetapi yang paling obyektif adalah demi penegakan demokrasi, Saudara-Saudara dari Utusan Golongan berjuanglah atau bertarunglah melalui pemilihan umum agar Utusan Golongan itu dipilih oleh rakyat melalui pintu partai politik atau yang lain, Dewan Perwakilan Daerah. Kembali kepada Dewan Perwakilan Daerah. Alasan

[820] *Ibid*., hlm. 98.

keempat, kehadiran Dewan Perwakilan Daerah di MPR akan lebih memberi bobot legitimasi, atau melegitimasi sekaligus menjadi penyeimbang, *checks and balances* di lembaga MPR, agar lembaga ini menjadi lebih kuat.

Kelima, lembaga DPR dan DPD di sini merupakan representasi sistem ketatanegaraan yang dikenal dengan bikameral, walaupun ini tidak murni. Di mana masing-masing kamar bisa membuat undang-undang, tetapi Dewan Perwakilan Daerah dengan fungsi pengawasan dan legislasi hanya terbatas di daerah, yaitu membuat perda dan bisa menjadi, DPD itu bisa memposisikan diri sebagai penasihat DPR.

Mudah-mudahan Saudara-Saudara dengan lima alasan yang saya kemukakan ini akan mengilhami, sekaligus memperkuat *postulat* berpikir kita untuk menyetujui alternatif kedua sebagai pilihan kita semua.[821]

Sebaliknya, Sri Edi Swasono dari F-UG mengemukakan argumentasi yang mempertahankan keberadaan Utusan Golongan. Berikut ini argumentasi tersebut.

Saudara Ketua, berkali-kali kita mengatakan ada lima kesepakatan yang harus kita laksanakan. Di samping itu lahirnya partai-partai, tidak terlepas dari maklumat tanggal 3 November 1945. Itulah yang memberikan legitiminasi dari lahirnya partai-partai di Indonesia. Meskipun itu ditetapkan oleh *the founding fathers* namun *toh the founding fathers* masih menyatakan perlunya Utusan Golongan, meskipun beliau juga yang mengatakan pentingnya partai-partai yang sering dikutuk orang. Jadi, ini memang jelas merupakan unik, *uniqueness* Indonesia, kekhususan sistem demokrasi Indonesia. Bahwa perwakilan dengan pemilihan tidak selalu identik, bahwa partai-partai menurut *founding fathers* tidak bisa selalu diartikan sepenuhnya representatif. Oleh karena itu, ada utusan-utusan dari Golongan.

Jadi, saya berpendapat bahwa alternatif kedua adalah lebih tepat dan utusan kalau alternatif satu lebih tepat dan Utusan Golongan dipertahankan. Karena partai pada hakikatnya adalah partikular. Partikular dalam programnya, sedang masyarakat adalah plural majemuk. Sehingga partikular tidak bisa memenuhi yang plural. Oleh karena

[821] *Ibid*., hlm. 106.

itu, selalu terjadi hukum ketidaklengkapan, *the law of insanitary*, dengan adanya *the law of insanitary* itu maka yang ketidaklengkapan itu di-*tombokin* atau ditambal, atau dilengkapi dengan Utusan-utusan Golongan.

Sekali lagi saya mengingatkan adalah *the founding fathers* sendiri dengan maklumat tanggal 3 November menetapkan perlunya partai-partai di mana pada waktu yang bersamaan dikatakan ditambah dengan utusan-utusan dari golongan karena memang partai tidak bisa sepenuhnya mewakili keseluruhan dari golongan di Indonesia. Karena sifat partai yang partikularistik di dalam program. Sekali lagi kurang dari tiga menit malah, pakai alternatif satu dan Utusan Golongan dipertahankan demi kelengkapan perwakilan dan demi *uniqueness*, kekhususan dari demokrasi Indonesia yang patut dan harus dibanggakan oleh bangsa ini.[822]

Argumentasi mempertahankan keberadaan Utusan Golongan dibantah oleh Zainal Arifin dari F-PDIP. Zainal Arifin menyampaikan argumentasi tentang ketidakjelasan konsep Utusan Golongan melalui pendekatan sejarah dan perbandingan dengan keberadan Utusan Daerah. Berikut ini urainnya.

Berangkat dari keinginan konstitusi untuk memaksimalkan asas demokrasi di dalam sistem perwakilan kita maka kita menyusun adanya tiga perwakilan yaitu adanya mewakili indvidu, mewakili golongan, dan mewakili daerah. Dua golongan yang terakhir ini dirasa bahwa akan mewakili golongan yang terasa kurang terwakili. Jadi pengertian kurang terwakili, saya mau garis bawahi dan tekankan di sini bahwa sebenarnya terwakili, tapi dirasakan kurang terwakili, itu sebenarnya. Oleh karena itu, dirasakan perlu ada tambahan Utusan Golongan dan Utusan Daerah.

Menarik, pada waktu acara dilakukan PAH I kita mengundang Bapak Ruslan Abdul Gani. Dan pada waktu itu kita tanyakan, apa arti Utusan Golongan menurut beliau. Beliau kelihatanya tidak menjawab dengan jelas, tapi beliau mengatakan bahwa beliau sendiri tidak pernah jelas mengenai itu dan menanyakan kepada Bung Karno, yang pada waktu itu juga Bung Karno menjawab bahwa beliau tidak tahu persis, apa Utusan Golongan di dalam pasal ini.

[822] *Ibid*., hlm. 107.

Dengan demikian, di dalam proses selanjutnya, maka Utusan Golongan didefinisikan sebagai golongan fungsional, yang kita kenal kemudian Golongan Karya. Jadi kelihatannya memang selain individu-individu, maka kelompok-kelompok masyarakat disusun di dalam fungsi-fungsi yaitu adalah golongan-golongan yang fungsioner. Tapi persoalannya kemudian timbul adalah pada waktu siapa sebenarnya yang mewakili, misalkan saja golongan tani. Dan ini meluncur terus yang akhirnya memang perkumpulan pertanian, kumpulan petani ini harus satu untuk supaya dia memang *legitimate* atau bisa mewakili. *Nah*, hal ini jelas kemudian bertentangan dengan asas-asas yang sekarang kita anut. Karena pembatasan ini sendiri, menurut saya sesuatu yang otoriterian sebenarnya, di situ dimulainya.

Sebenarnya, oleh karena itu pengalaman kita menunjukan bahwa adanya Utusan Golongan ini menyebabkan konstitusi kita meluncur kepada arah-arah yang menurut saya tidak pada yang kita kehendaki. Apalagi sekarang kita sudah memakai asas atau mengatakan beberapa asas yang sangat penting, mengenai asas kedaulatan, asas mengenai soal Hak Asasi Manusia, dan segala macam. Yang menurut saya, dengan demikian masuknya figur golongan ini, barangkali perlu kita melihat apakah itu tidak mengganggu asas-asas yang sudah kita sepakati.

Saya juga ingin menyoroti sendiri adalah Utusan Daerah. Di mana Utusan Daerah itu kita berikan beban, bisa kita berikan beban sebagai pembawa keadilan dimana kita rasa bahwa daerah yang tadi "kurang terwakili". Itu dengan adanya konsep daerah maka soalnya menjadi terwakili dengan baik. Dari sini sebenarnya, saya membuat perbandingan apa peran daripada Utusan Daerah dan peran dari Utusan Golongan. Yang menurut saya Utusan Daerah sangat-sangat kita perlukan peranannya di dalam sistem kita. Tapi sebaliknya, Utusan Golongan saya menilai justru banyak hal-hal yang asas-asas yang kita tegakkan, baik itu asas demokrasi, asas asasi manusia, itu semuanya tersentuh dan itu berbahaya. Karena pengalaman kita menunjukkan bahwa penyelewengan di daerah-daerah menjadi lebih besar.[823]

M. Sjaiful Rahman dari F-PPP menegaskan kembali

[823] *Ibid*., hlm. 107-108.

posisinya terhadap pilihan alternatif 2 (dua) Pasal 2 Ayat (1). Penegasan tersebut selengkapnya sebagai berikut.

> Saya dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, izinkanlah pada kesempatan ini, kami dari Fraksi PPP menegaskan kembali apa yang telah disampaikan dan ditegaskan dalam saat pemandangan umum kami pada tanggal 2 Agustus. Jadi, kami dari Fraksi PPP mengusulkan agar Komisi ini kiranya secara arif dan bijaksana dapat menerima rumusan yaitu Pasal 2 Ayat (1), sebagaimana tercantum dalam rancangan Perubahan Keempat. Maka saya pikir secara jelas di dalam rumusan alternatif kedua tersebut dikatakan bahwa :
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".
>
> Alasan yang kami kemukakan atau rumusan tersebut kami sampaikan dengan alasan bahwa semua anggota MPR sebagai representasi dari seluruh rakyat Indonesia harus dipilih oleh rakyat. Mekanismenya, yaitu adalah melalui pemilihan umum dan akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
>
> Saudara Pimpinan dan Saudara sekalian.
>
> Kalau di dalam rumusan yang pertama, dikemukakan berkaitan dengan Utusan Golongan, izinkanlah kami berpendapat bahwa seperti telah dibahas di dalam Badan Pekerja bahwa alternatif mengenai perdefinisi sungguh sulit untuk ditentukan. Apakah itu Utusan Golongan, baik menyangkut mengenai pengertiannya, maupun mengenai siapa yang memiliki otoritas memberikan tafsiran akan makna dari kata Utusan Golongan.
>
> Fraksi PPP berpendapat, seluruh golongan dalam masyarakat telah terwakili dalam proses pemilihan umum yang berasaskan langsung, umum, bebas, dan rahasia (LUBER), dan jujur dan adil (Jurdil). Oleh karena itu, dengan alasan-alasan tersebut, kiranya pilihan rumusan dari PPP ini adalah mendapat perhatian dari seluruh anggota Majelis. Sedangkan, berkaitan dengan Dewan Perwakilan Daerah kiranya semua sudah sependapat bahwa ini adalah kita sama-sama dapat menyetujuinya.[824]

[824] *Ibid*., hlm. 109.

Hamdan Zoelva dari F-PBB menyampaikan penegasan dan alasan tidak diperlukannya Utusan Golongan di MPR seperti berikut.

> Pada masa lalu, kita mengalami banyak perkembangan mengenai apa yang namanya Utusan Golongan. Suatu kali pernah dalam MPR ini diisi oleh lebih dari 300 orang Utusan Golongan. Kemudian, ada golongan yang ikut pemilihan umum dan juga bukan partai politik yang namanya Golongan Karya. Bukan partai politik tetapi ikut pemilihan umum. Kemudian terakhir, kita mengenal ada 65 orang Utusan Golongan yang duduk dalam MPR pada periode setelah reformasi. Jadi, begitu banyak pengertian-pengertian dan bagaimana Utusan Golongan ini dalam pengertian dan definisi kelompok politik di Indonesia yang sangat berbeda-beda dari waktu ke waktu, tergantung bagaimana situasi politiknya.
>
> Oleh karena itu, di sinilah sulitnya menempatkan Utusan Golongan itu dalam MPR kita. Di samping kesulitan-kesulitan lain mengenai bagaimana dan siapa yang golongan-golongan yang bisa mengutus orangnya untuk masuk dalam Utusan Golongan itu. Golongan apa saja? Apakah golongan fungsional? Golongan fungsional itu yang mana saja? Atau golongan-golongan dari masyarakat-masyarakat, suku-suku yang terasing? Suku terasing yang mana saja? Masih banyak suku-suku di Indonesia, dan ini lebih dari 300 suku di Indonesia, yang mana yang bisa masuk Utusan Golongan? Betapa banyak organisasi profesi di Indonesia, yang mana yang berhak untuk ikut Utusan Golongan itu? Jadi, di sinilah *problem*-nya ketika kita mengangkat yang namanya Utusan Golongan ini, dan ini terkait dengan bagaimana perkembangan-perkembangan dan perubahan-perubahan dan pada saat yang lalu dimanfaatkan sedemikian rupa golongan ini sehingga diangkatlah lebih dari 300 orang Utusan Golongan, sehingga golongan hampir menguasai MPR.
>
> Saudara-Saudara sekalian.
>
> Kemudian yang kedua adalah bukan berarti tidak adanya Utusan Golongan dalam MPR. Tidak ada hak dari golongan-golongan yang ada menyuarakan kepentingan politiknya dan mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik

yang ada. Betapa banyak kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat yang bisa mempengaruhi kebijakan politik, LSM-LSM sangat berpengaruh, ormas-ormas sangat berpengaruh. Jadi tanpa mereka ikut duduk dalam pengambilan kebijakan politik di tingkat MPR, mereka juga bisa mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik. Jadi, bukan berati tidak ada Utusan Golongan dalam MPR maka hilanglah pengaruh golongan-golongan itu untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan publik. Jadi, tidak harus demikian. Dan menurut kami golongan-golongan yang ada dan seluruh kelompok yang ada, itu sudah ikut memilih dalam pemilu dan mereka terwakili oleh yang mereka pilih dan wakil-wakil yang ada yang duduk dalam DPR dan DPD itu. Oleh karena itu, kami menganggap bahwa sekali lagi di sinilah sulitnya dan urgensinya tidak perlu kita masukkan Utusan Golongan ini dalam MPR.

Kemudian yang ketiga, menurut kami bukan berarti tidak ada Utusan Golongan dan MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD itu dengan demikian adalah bikameral. Sistem MPR yang dalam alternatif dua, bukanlah MPR dan DPD tapi MPR itu adalah anggota DPR dan anggota DPD. Dengan demikian ini bukan bikameral seperti yang dikenal di Amerika. Ini tidak ada. Yang ada adalah unikameral, ada DPR, ada DPD, anggota DPR dan anggota DPD bergabung dalam MPR. Jadi, trikameral atau unikameral. Jadi, tidak benar kalau Dewan menyatakan bahwa ini bikameral. Jadi yang kita pilih ini juga adalah khas Indonesia, tidak sama dengan yang lain. Jadi, ini khas Indonesia, tidak sama dengan Amerika yang bikameral.

Jadi, inilah penegasan dari kami sehingga kami kembali lagi menyimpulkan bahwa kami memilih alternatif dua itu dengan alasan-alasan yang kami sampaikan tadi.[825]

Amin Aryoso dari F-PDIP menyampaikan perlunya menanyakan pemikiran baru kepada rakyat. Berikut ini uraiannya.

Saya tidak ingin memasuki substansi, tapi ingin memberikan suatu pandangan, yaitu bahwa konstitusi itu adalah kontrak sosialnya rakyat, itu adalah prinsip. Saya melihat bahwa DPD baik yang tercantum dalam alternatif pertama atau alternatif dua itu mengandung pengertian adanya

[825] *Ibid*., hlm. 110.

unsur baru, adanya sistem dan struktur baru di dalam ketatanegaraan kita. Oleh karena itu, pada tanggal 7 November 2001 kurang lebih sudah ada 200 penandatangan yang menginginkan agar kalau ada sistem dan struktur baru dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar kita sesuai dengan asas kontrak sosial itu tadi. Hendaknya masalah ini ditanyakan lebih dulu kepada rakyat, karena apa? Dikatakan ada sistem dan struktur baru, kedaulatan yang dianut di Indonesia ini sesuai dengan asas Negara Kesatuan Republik Indonesia, adalah kedaulatan rakyatnya seluruh rakyat Indonesia, dan kedaulatannya seluruh wilayah Indonesia dari Sabang sampai Merauke. Sedangkan Proklamasi itu pun dikumandangkan berdasar atas nama bangsa Indonesia, bukan atas nama bangsa Jawa, juga bukan atas nama bangsa Batak. Oleh karena itu, kedaulatan yang bersifat nasional ini kurang pada tempatnya diserahkan kepada daerah-daerah sehingga hal itu kemudian diberikan perwakilannya di tingkat pusat.

Sekali lagi tanpa saya memasuki substansi, karena masalah ini sudah menyangkut sistem dan struktur perubahan ketatanegaraan. Sesuai dengan asas kontrak sosial itu tadi, seyogyanya masalah ini ditanyakan lebih dulu kepada rakyat. Ada pemikiran baru-baru ini yang berkembang, baik itu dari kalangan partai-partai politik maupun TNI/ Polri ada suatu forum yang disebut-sebut sebagai Komisi Konstitusi, atau apapun namanya, sebaiknya masalah ini diserahkan pada lembaga seperti itu untuk ditanyakan kepada rakyat. Apakah rakyat memang menghendaki institusi seperti itu. Sekian.[826]

Pembicara selanjutnya adalah Moh. Askin dari F-Reformasi yang menegaskan pilihan pada alternatif 2 dengan beberapa pertimbangan sebagai berikut.

Secara langsung, saya ingin sampaikan bahwa saya memilih alternatif yang kedua dengan beberapa pertimbangan. Di antaranya bahwa selama 50 tahun kita merdeka ini, kita telah semakin berkembang, semakin melihat pengalamanpengalaman dan di dalamnya itu kita melihat juga bahwa dengan perwakilan daerah yang dimaksud ini, kita akan coba atur dengan dengan sebaik-baiknya.

[826] *Ibid*., hlm. 111.

> Bukan hanya secara kebetulan terhadap Utusan Golongan tersebut, tapi dengan pencantuman atau pemilihan Dewan Perwakilan Daerah ini diharapkan melalui seleksi yang sangat ketat sekali, melalui suatu perundang-undangan yang baik secara obyektif kita lakukan, akan mampu kita menyeleksi golongan-golongan yang masuk di dalam perwakilan daerah tersebut.
>
> Pengalaman sudah cukup ada dalamnya itu, tapi jangan kita hilangkan itu di dalam menempatkan orang tersebut secara kebetulan, secara suka sama suka atau ada intimidasi dan sebagainya, tapi harus diambil, harus dipilih melalui seleksi di dalam mekanisme demokrasi yang ada dan hal ini pemilihan yang akan diatur dalam ketentuan perundang-undangan.
>
> ...
>
> Demikian alasan saya, mudah-mudahan pilihan saya sekali lagi, saya memilih alternatif kedua yang berbunyi:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".[827]

A. Djoko Wijono dari F-UG menyatakan memilih alternatif pertama jika segera diambil keputusan. Namun jika memungkinkan sebaiknya diserahkan kepada Komisi Konstitusi, sebagai berikut.

> Kami mengikuti beberapa diskusi bahwa mengenai Pasal 2 ini, itu bukan, kami dari bagian Utusan Golongan bukan untuk mempertahankan keberadaan Utusan Golongan, tetapi merupakan upaya mempertahankan sistem pemerintahan negara yang diamanatkan oleh para pendiri Republik Indonesia yang berintikan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta tegaknya Republik Indonesia sebagai negara kesatuan.
>
> Dan kebetulan kita juga masih merasakan krisis multidimensi dan salah satunya adalah krisis moral. Saya kebetulan juga ada tulisan dari Prof. Ahmad Syafi'ie Ma'arief mengutip Bung Hatta, almarhum, saya kagum juga dengan beliau. Beliau mengatakan, mudah-mudahan beliau tidak terusik

[827] *Ibid*., hlm. 112.

di surga, dan kepada para anggota Majelis, anggota dari partai mudah-mudahan ini tidak merupakan, apa namanya, menyakiti para anggota Majelis dari partai.

Bung Hatta menulis: Partai yang ada pada hakekatnya alat untuk menyusun pendapat umum secara teratur agar supaya rakyat belajar merasai tanggung jawabnya sebagai pemangku negara dan anggota masyarakat. Partai itu dijadikan tujuan dan negara menjadi alatnya. Seringkali keanggotaan partai menjadi ukuran, bukan *the right man in the right place*. Ini mendorong orang ke jalan curang dan korupsi mental. Akhirnya orang masuk partai bukan karena keyakinan, melainkan karena ingin memperoleh jaminan. Segala pergerakan dan semboyan nasional diperalatkan mereka. Partai-partai politik ditungganginya untuk mencapai kepentingan mereka sendiri maka timbullah anarki dalam politik dan ekonomi. Kelanjutannya korupsi dan demoralisasi merajalela.

Itu saya kutip kata-kata beliau sehingga *founding fathers* dengan visioner menetapkan Utusan Golongan dan itu jelas ada di Penjelasan tentang UUD 1945 Bab II. Maksudnya ialah Majelis permusyawaratan Rakyat itu adalah seluruh rakyat dari seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Yang disebut golongan-golongan ialah badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Saya kira ini masih relevan. Oleh karena itu, saya menghimbau para anggota Majelis yang duduk di Komisi A untuk lebih arif dan bijaksana serta dengan kecerdasan intelektual, emosional, dan spiritual yang minimal samalah dengan para *founding fathers* atau jauh lebih baik sehingga dapat memutuskan Pasal 2 ini dengan bijaksana. Dan saya pribadi memilih alternatif pertama kalau memang itu terburu-buru atau kalau masih punya waktu diserahkan kepada Komisi Konstitusi.[828]

M. Abduh Paddare dari F-PPP menyampaikan argumentasinya yang memilih alternatif 2 dengan didasarkan sejarah dan pengalaman bahwa Utusan Golongan diangkat berdasarkan like and dislike.

[828] *Ibid*., hlm. 113.

...saya tambah bingung, bingungnya kenapa? Dulu pada zaman Orde Baru, Orde Lama, segala orde yang sudah sebelum ini, dikatakan anggota DPR diangkatin, ditunjuk semaunya begitu. Sekarang kita mau pemilu, memilih, *kok* aneh lagi, lebih aneh lagi, mau kembali kepada yang Orde Lama dulu itu, yang kira-kira ditunjuk disalahi segala macam. Padahal saya melihat seluruh dunia paling modern, kita bicara demokrasi selalu demokrasi. Kadang-kadang untuk kepentingannya saja maka dia berdemokrasi. Demokrasi yang murni, yang baik, benar, dan jujur dan modern tidak ada satu negara pun di dunia yang mengangkat orang-orang yang bukan dibeli, dipilih. Itu kenyataan, tidak ada. Yang saya tahu baik Amerika yang modern, Inggris, Jerman, Perancis, tidak ada. Mungkin ini spesialis untuk bangsa kita ini. Tapi berdasarkan sejarah dan pengalaman membuktikan bahwa praktik-praktik masa lalu Utusan Golongan ini diangkat, pilih kasih, kelompok tertentu, dan *like-dislike*. Apakah ini mau diulangi?

Saya kira juga *founding fathers* kita ini memberikan satu undang-undang fleksibel. Kalau praktiknya dalam proses lanjut untuk mencapai negara modern perlu diubah. Al Qur'an saja oleh Tuhan.... Dibuat tadi satu ada perubahan sesuai dengan kondisi dan zamannya. Oleh karena itu, saya mengharapkan Pak, dalam seluruh pemilu ini sekali lagi kita coba, seluruh anggota MPR diangkat, dipilih, jangan diangkat lagi. Karena berdasarkan pengalaman diangkat pada marah rakyat ini. Katanya terutama ahli-ahli yang paling jago, sarjana hukum, doktor, insinyur, apa itu anggota DPR diangkatin? Sekarang kita mau pilih *kok* terbalik lagi? Aneh *kan*? Sudahlah, atas nama rakyat, apakah referendum, tidak perlu referendum menurut saya. Pemilu langsung, terserah rakyat mau memilih siapa. Dan seluruh rakyat, ya petani, ya nelayan, ya budayawan, ya seniman, ya segala macam, pegawai negeri kecuali tentara, ABRI, TNI, itu sudah milih. TNI memilih, apa lagi? Kenapa mesti dibedakan? Tinggal hati nurani berjuang untuk rakyat tidak?

Kita kemarin mendengar rakyat-rakyat, rakyat yang mana? Saya juga rakyat, *kok*. PPP punya rakyat tetap, pemilih PPP. Yang lain diangkat, siapa rakyatnya? Untung anggota DPR

kasihani angkat dia. Iya *kan*? Oleh Presiden ditunjuk, oleh organisasi. Oleh karena itu Pak, saya kira sudah bukan zamannya lagi kalau kita mau modern demokrasinya, angkat atau pilih melalui pemilihan umum langsung, bebas, jujur, dan adil. Kata adil pun dari dulu tidak pernah bisa masuk, hanya bebas, bebas mengakalin orang. *Kan* begitu?

Oleh karena itu, saya mengharapkan ini alternatif dua ini yang paling tepat. Baiklah kita coba. Kalau pemilu nanti 2004 masih ada yang kurang, dirombak lagi, *kan* bisa saja. Hak MPR *kan* ada? Bukan siapa-siapa, bukan Komisi Konstitusi yang merubah. Adalah anggota MPR yang berhak menurut Pasal 37 MPR. Tak ada itu konstitusi-konstitusi itu, ini yang berhak. Oleh karena itu, baiklah berikan kepada rakyat memilih kita, mau rombak lagi, mau bagaimana, terserah. Tetapi kami yakin seluruh anggota MPR itu berjuang untuk kepentingan rakyat. Masih ada tuduhan, ada saja, itu namanya, ya namanya orang memang kerjanya tuduh-tuduhan melulu saja.[829]

S. Ghaleb Husein dari F-UD mengemukakan alasan pilihannya terhadap alternatif 2 berdasarkan ketentuan UUD 1945.

Menanggapi rancangan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 mengenai Pasal 2 Ayat (1) tentang komposisi MPR RI tahun 2004, kami dari Utusan Daerah berketetapan untuk memilih alternatif kedua yang berbunyi:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Alasan atau *reasoning* yang diberikan adalah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Bab VIIB Pasal 22E:

"Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali".

Ayat (3):

[829] *Ibid*., hlm. 114-115.

"Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik".

Ayat (4):

"Peserta pemilihan umum untuk memilih Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan".

Dengan melihat ayat tersebut di atas maka sebenarnya seluruh komponen bangsa ini, apakah dia seorang anggota partai politik, seniman, budayawan, pelaku bisnis, golongan-golongan agama, masyarakat, suku terasing, dokter, notaris, dan sebagainya, petani, semuanya sebenarnya sudah tertampung, dalam dan suaranya dalam pemilihan umum yang dilaksanakan tersebut sesuai dengan undang-undang. Apabila ada golongan-golongan yang, dari masyarakat Indonesia yang dimasukkan ke dalam MPR tanpa pemilihan langsung oleh rakyat maka ini akan merupakan suatu cacat demokrasi dari sebuah demokrasi yang selama ini kita perjuangkan.

Selain itu, dengan anggota MPR yang terdiri dari DPR dan DPD yang dipilih langsung oleh rakyat tersebut maka ini memberikan legitimasi yang kuat dan seimbang dengan legitimasi Presiden dan Wakil Presiden yang juga dipilih langsung oleh rakyat. Atas dasar pemikiran tersebut maka kami Utusan Daerah MPR RI berketetapan agar MPR RI tahun 2004 nanti komposisinya hanya terdiri dari DPR dan DPD. Sekian.[830]

Syamsul Ma'arif dari F-TNI/Polri menanggapi dengan mengemukakan pilihan pada alteratif 2 karena anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum merupakan representasi yang optimal dan legitimasi.

Menanggapi masalah Pasal 2 Ayat (1) ini, saya melihat dari spirit para pendiri bangsa yang harus dipandang sebagai sumber inspirasi, visi, dan motivasi yang membuka peluang bagi bangsa ini untuk mengaktualisasikan diri dalam menghadapi tantangan dan tanggung jawab masa depan bangsa. Saya berpandangan bahwa representasi sistem perwakilan melalui pemilu merupakan norma yang ideal dalam membangun demokrasi. Karenanya penentuan

[830] *Ibid*., hlm. 115.

keanggotaan MPR haruslah dipilih melalui pemilu.

Di sisi lain, pemilu juga membuka peluang yang sama bagi setiap warga negara, untuk menggunakan hak memilih dan dipilih, termasuk bagi golongan fungsional yang aspirasinya dapat disalurkan melalui representasi politik dan daerah. Di sini berarti semangat yang dibangun adalah anggota DPR dan DPD haruslah semakin berusaha meningkatkan kemampuannya untuk menyerap dan memperjuangkan aspirasi segenap lapisan masyarakat secara lebih optimal dan lebih bertanggungjawab.

Atas dasar tersebut, saya menyampaikan pandangan bahwa anggota MPR yang dipilih melalui pemilu merupakan representasi yang optimal dan *legitimate* yang terdiri dari anggota DPR dan DPD sebagaimana yang tertuang pada alternatif kedua.[831]

Pembicara selanjutnya adalah Immanuel Ekadianus Blegur dari F-PG. Atas nama fraksi ia menyampaikan pilihan pada alternatif 2 dengan argumentasi sebagai berikut.

Pertama, menyimak apa yang dikatakan Pak Joko dari Utusan Golongan sangat tertarik. Saya sangat tertarik untuk mendalami itu. Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Dasar 1945 yang asli dengan tegas menyebutkan bahwa MPR merupakan penjelmaan rakyat dari kurang lebih atau kembali yang pasti tiga golongan yaitu rakyat, golongan, dan daerah. Penjelasan tentang golongan, tegas-tegas disebut bahwa yang dimaksudkan dengan golongan adalah badan-badan koperasi, serikat pekerja, badan-badan kolektif. Bahkan yang dimaksudkan oleh Penjelasan itu adalah golongan-golongan dalam badan ekonomi. Kalau perspektif ini kita kaji, maka ketiadaan Utusan Golongan yang sekarang juga telah tidak sesuai dengan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang lama. Karena ada golongan seniman, ada golongan agama, dan ada golongan yang lain.

Oleh karena itu, kita masuk pada bagian yang kedua dari Penjelasan itu. Bahwa penetapan unsur golongan-golongan sebagai unsur MPR itu juga harus mengikuti aliran zaman. Waktu itu aliran zamannya adalah partai politik dengan domain karekternya sendiri dan masyarakat dengan domain

[831] *Ibid*., hlm. 116.

karakternya sendiri. Ada juga keinginan zaman waktu itu untuk menjadikan koperasi sebagai basis perekonomian nasional dan diduga tidak terwakili di dalam partai-partai politik. Oleh karena itu, unsur golongan-golongan yang ada dalam badan-badan ekonomi ini dihadirkan untuk mewakili kaum koperasi.

Sekarang zaman telah berubah, reformasi telah kita gulirkan dan tuntutan masyarakat pun berkembang, yaitu menegakkan prinsip kedaulatan rakyat. Salah satu yang tegas dalam prinsip kedaulatan rakyat adalah bagaimana menegakkan prinsip keterwakilan politik. Keterwakilan politik diukur dari keterwakilan dari partai-partai politik. Di dalam hukum positif kita, partai-partai politik memiliki afiliasi politik yang luas. Tidak ada pembatasan golongan masyarakat tertentu yang boleh melakukan afiliasi politik. Artinya apa? Jangkauan afiliasi politik dari partai-partai politik menyentuh seluruh kelompok masyarakat. Entah itu golongan seniman, golongan fungsional, golongan apa saja di dalam masyarakat. Dengan demikian tingkat keterwakilan politik diukur dari afiliasi masyarakat di dalam partai-partai politik. Kalaulah sampai masyarakat itu tidak menginginkan, menggunakan partai politik sebagai arena untuk mengagregasi dan mengartikulasi kepentingannya, dia juga bisa mengambil posisi sebagai LSM atau kelompok-kelompok penekan. Yang dikatakan Pak Hamdan Zoelva tadi mempengaruhi pengambilan keputusan kebijakan publik.

Dengan demikian Bapak, Ibu sekalian. Kalau kita lihat dari prospektif keterwakilan politik seharusnya badan-badan perwakilan itu diisi oleh orang-orang yang dipilih oleh rakyat secara langsung. Itu argumentasi kami yang pertama.

Kemudian yang kedua, apabila Utusan Golongan tetap dipertahankan seperti sekarang, maka ini juga akan mengingkari prinsip tadi, yaitu terjadi *double representativeness*. Jadi setelah menggunakan hak-hak politiknya, dia juga harus hadir secara tersendiri di dalam struktur MPR.

Dan yang terakhir Bapak, Ibu sekalian. Kalau kita melihat unsur dasar pendirian sebuah negara, ada tiga komponen

besar, pemerintah, rakyat, dan daerah. Pemerintah dipilih lansung, rakyat dipilih langsung juga dalam DPR, Daerah juga dipilih langsung dalam DPR. Dengan menegakkan tiga unsur dasar negara ini, saya kira kita punya alasan yang cukup kuat dan sama sekali tidak mengingkari apa yang telah dikemukakan oleh *the founding fathers* kita...[832]

Ida Fauziyah dari F-KB mengemukakan penegasan terhadap pilihan alternatif 2 dan alasannya sebagai berikut.

Pertama apabila *reasoning* atau alasan yang kami sampaikan sama dengan yang lain, maka mohon dianggap sebagai bentuk penegasan terhadap alternatif atau penegasan terhadap pilihan itu.

Yang pertama, terhadap Pasal 2, kami memilih pada alternatif yang ke dua bahwa:

"MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Alasannya yang kami ambil adalah bahwa kita berpijak pada paradigma yang menjadikan pemilu sebagai satu-satunya pintu masuk bagi pengisian keanggotaan legislatif.

Kemudian yang kedua, sistem multipartai yang kita anut sekarang ini mempersilakan kepada siapa saja, kepada golongan mana saja, untuk mendirikan partai dan ikut bertarung di pemilu. Jadi gampangannya, tidak ada tiket gratis untuk masuk ke parlemen ini. Dan saya kira di berbagai partai-partai yang ada sekarang ini pun telah mengakomodir semua kepentingan golongan-golongan yang ada di Indonesia.

Kemudian yang ketiga, kita belum melihat ada mekanisme yang *accountable* untuk melihat keterwakilan, antara golongan-golongan dengan Utusan Golongan yang mewakili mereka. Jadi, alasan-alasan itu mungkin sama dengan yang lain. Sekali lagi bahwa yang kami sampaikan menegaskan terhadap pilihan itu.[833]

Pembicara selanjutnya, Hariyanto Taslam dari F-PDIP mengusulkan agar Pasal 2 Ayat (1) diputuskan dalam paripurna. Berikut ini uraiannya.

---

[832] *Ibid*., hlm. 116-117.

[833] *Ibid*., hlm. 118.

Menanggapi masalah Pasal 2 Ayat (1) yang merupakan hasil daripada kerja Badan Pekerja yang terdiri dari dua alternatif. Terus terang saya ingin mempertanyakan kembali bahwa di dalam rangka kita melakukan perubahan perubahan memenuhi tuntutan reformasi ini, yang dimaksud dengan amendemen ini sudah kehilangan makna lagi. Dengan adanya perubahan terhadap struktur kekuasaan. Saya masih berpikir secara sederhana, seperti pada waktu kita melakukan amendemen yang pertama, di mana makna amendemen itu bersifat adendum. Hanya untuk mempertegas dan memperkuat ketentuan-ketentuan konstitusional yang ada.

Seperti contoh pada Pasal 7, ketika itu tujuan kita tidak merubah subtansinya. Tapi kita mempertegas apa yang dimaksud pada ketentuan-ketentuan tersebut. *Nah*, kalau kita kembali pada Pasal 2 Ayat (1) ini, yang sedang dituangkan dalam dua alternatif. Saya melihat di sana ada perubahan yang sangat fundamental, sebagaimana tadi yang juga disampaikan oleh rekan-rekan sebelumnya. Apakah perubahan yang sangat mendasar di dalam representasi di lembaga tertinggi negara atau saya sudah tidak cocok lagi disebut sebagai lembaga tertinggi negara MPR karena sudah tidak seperti yang kita pahami pada waktu-waktu sebelumnya. Di mana memang secara tegas MPR sebelumnya itu dikatakan sebagai pelaksana dan pemegang kedaulatan rakyat.

Di dalam struktur yang ada di dalam MPR sekarang ini ada yang namanya Dewan Perwakilan Daerah. Juga ada yang namanya Utusan Golongan, ini dalam alternatif satu. Sementara di alternatif dua hanya DPR dan Dewan Perwakilan Daerah saja. Saya ingin mempertegas apa yang saya katakan tadi, bahwa dengan kita membahas Pasal 2 Ayat (1) ini memang tidak bisa tidak, kita terkait pada apa yang sudah kita lakukan pada amendemen ketiga yang lalu. Di mana, sudah diputuskan adanya Pasal 1 Ayat (2) termasuk juga Pasal 22C yang menyangkut keberadaan daripada Dewan Perwakilan Daerah.

Saya sepakat kepada rekan-rekan sebelumnya yang menyatakan bahwa lembaga MPR, lembaga DPR, sebagai lembaga perwakilan rakyat, itu harus diisi oleh orang-orang

yang betul-betul mewakili rakyat lewat suatu mekanisme pemilihan, yaitu pemilihan umum sebagaimana yang kita kenal selama ini. Namun, untuk keberadaan daripada Dewan Perwakilan Daerah inilah, saya masih belum bisa menentukan pilihan yang mana, karena kebetulan alternatifnya cuma dua. Kalau seandainya kita boleh membongkar kembali, atau terbuka kemungkinan untuk membuka kembali apa yang sudah kita lakukan pada tahun yang lalu, barangkali mungkin diskusi kita akan lebih mendalam. Oleh karena itu, saya tidak menentukan pilihan apakah alternatif satu, apakah alternatif dua, namun kita tunggu saja dalam Paripurna kita putuskan. Saya usulkan lagi kita putuskan dalam Paripurna.[834]

Asnawi Latief dari F-PDU menegaskan bahwa anggota MPR harus dipilih melalui pemilihan umum sehingga Utusan Golongan tidak ada dengan beberapa alasan, sebagai berikut.

Ada adagium bahwa dalam politik tidak ada yang gratis. Tadi sudah disebut oleh adinda kita, bahwa masuk ke parlemen pun tidak bisa dengan cara gratis. MPR sebagai lembaga parlemen atau sebagai lembaga yang kita sepakati, itu terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang mewakili daerah. Secara bergurau di PAH I, DPD ini adalah mewakili ngarai dan sungai, serta gunung-gunung, serta wilayah, termasuk golongan.

Oleh karena itu saya berpendapat karena MPR ini harus diisi melalui prosedur pemilihan umum yang demokratis, maka sulit untuk memasukkan unsur-unsur lain di luar pemilihan umum. Oleh karena itu, kembali pada adagium tadi, tidak ada yang gratis, dan tidak ada yang diangkat, dan dihadiahkan pada siapapun, harus berlomba dalam satu forum pemilihan umum.

Ada alasan bahwa MPR terdiri atas DPR dan DPD, itu semacam mencabut dari serabut Utusan Golongan atau Golongan, itu sebenarnya tidak benar. Sebab mereka punya hak hidup. Misalnya ada alasan bahwa Utusan Golongan dari ormas terbesar yang memiliki anggota 40 juta, ada yang memiliki 25 juta, tetapi pun tidak adil, mereka pun di dalam Utusan Golongan satu, sama dengan persatuan-persatuan

[834] *Ibid*., hlm. 118-119.

profesi yang lain yang jumlahnya tidak signifikan, itu juga menyulitkan. Masa lalu, golongan ini memang menjadi masalah, tadi sudah dijelaskan awalnya golongan jadi lalu kelompok profesi. Sehingga golongan di MPR tidak pernah ada fraksi, baru kali ini ada fraksi bahkan menyudutkan fraksi yang selama ini ada yaitu Utusan Daerah.

Oleh karena itu Saudara Pimpinan, terfokus pada alternatif ini, saya tidak banyak alasan-alasan sebab sudah cukup di dalam diskusi-diskusi dari PAH I maupun Badan Pekerja. Saya pribadi sebagai anggota Majelis ini memilih alternatif dua Pasal 2 bahwa:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Kepada kawan-kawan yang merasa tidak terwakili, ingin duduk disitu, ada peluang. Pertama, mendirikan partai politik, mari kita berlomba. Atau kedua, bergabung dengan politik yang ada, atau merebut keanggotaan di DPD yang dalam ketentuannya itu dipilih secara perorangan, kalau memang belum dianggap kurang terwakili...[835]

Zulkifli Halim dari F-Reformasi memperkuat argumentasi dari sisi manfaat pilihan alternatif 2. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

Jadi sekarang kita membicarakan adanya beberapa golongan yang menurut *the founding fathers*, golongan-golongan ini perlu kita proteksi, perlu kita ayomi, dan perlu kita tempatkan pada Majelis. Cuma dalam hal ini saya ingin melakukan sebuah redefinisi, siapakah golongan yang dimaksud oleh *the fouding fathers* kita itu. Saya melihat bahwa memang betul *the founding fathers*, kita tidak terlalu percaya pada mekanisme sistem politik yang akan dibentuk pada awal kemerdekaan. Karena begitu pedulinya terhadap nasib sesama anak bangsa, dia menyediakan sebuah saluran. Tetapi saya melihat adanya kekeliruan dalam memahami golongan ini.

Kami memahami golongan yang dimaksud adalah kelompok *powerless*, kelompok yang tersingkirkan, tidak memiliki akses dalam sistem politik, tidak memiliki akses

[835] *Ibid*., hlm. 119-120.

untuk melakukan artikulasi politik, dan dia pun tidak begitu andil dalam mengagresikan kepentingannya. *Nah*, 30 tahun lebih belakangan ini, saya melihat ada satu kesalahan fatal. Justru yang mengisi porsi golongan itu justru mereka-mereka yang memiliki akses politik yang sangat kuat. Maka dalam hal ini saya melihat, alternatif satu dan alternatif dua, adalah pilihan kita untuk tetap menyerap golongan yang terpinggirkan ini.

Dalam hal ini maka saya mohon perhatian kepada Saudara-Saudaraku dari Utusan Golongan, dalam pertumbuhan partai politik belakangan ini, itu sangat kuat mekanisme untuk menyerap aspirasi kelompok-kelompok yang terpinggirkan itu. Kita perhatikan saja, mana partai politik yang tidak sensitif dengan aspirasi ormas, tidak sensitif dengan aspirasi organisasi keagamaan bahkan tempat-tempat ibadah. Mereka sangat menyesuaikan diri, itu artinya mereka melakukan penyerapan aspirasi terhadap kelompok-kelompok yang selama ini kita anggap tidak terwakili.

Oleh sebab itu, alternatif satu dan alternatif dua ini sebenarnya sama-sama berupaya untuk menyerap aspirasi kelompok yang tertinggalkan itu, terpinggirkan itu. Kami melihat justru pada alternatif dua itu, proses itu lebih cepat berjalan. Karena proses demokratisasi partai yang terjadi belakangan itu lebih cepat ketimbang upaya kita untuk mencari parameter yang tepat untuk menyerap golongan yang terpinggirkan itu. Jadi sampai sekarang, setelah 30 tahun lebih, kita tidak memiliki ukuran yang pasti. Sehingga kita selalu keliru dalam menyerap itu. Dan sampai sekarang inipun saya khawatir, apakah memang golongan yang terpinggirkan itu memang diserap suaranya secara maksimal?

Oleh sebab itu, dalam memilih alternatif satu, dua ini, Pasal 2 Ayat (1) ini, memang saya pikir, di samping kita menoleh ke belakang, mencoba mengapresiasi gagasan dari *the founding fathers* kita, dengan catatan bahwa *the founding fathers* kita pun juga pada akhir 50-an, awal 60-an, tidak luput dari perbedaan. Bahkan yang sangat menarik *the founding fathers* yang dikatakan tadi mengeluarkan

maklumat, itu pada akhir 60-an justru melangkah untuk mendirikan partai, tidak untuk menghidupkan Utusan Golongan itu. Itu artinya bahwa partai politik ternyata dalam perjalanan empirisnya, itu lebih cepat menyerap aspirasi kelompok-kelompok yang terpinggirkan itu tadi. Maka disamping itu, saya kira, parameter yang lain kita juga harus meninggalkan, melihat ke depan, meninggalkan kepada generasi di belakang kita adalah kehidupan yang mereka siap menjadi warga dunia, dan itu adalah demokratisasi, dan itu adalah pemilu.

Oleh sebab itu, saya melihat manfaat dan *mudharat*-nya, lebih banyak jaminan pada alternatif dua ini untuk menyerap aspirasi kelompok itu. Saya tidak menutup mata terhadap manfaat adanya Utusan Golongan saat ini, misalnya saja pandangan umum yang diberikan kemarin, itu memang cukup menggugah dan memberikan suasana segar. Tetapi persoalannya adalah kembali kepada pokok persoalan, kita perlu menyerap aspirasi kelompok-kelompok yang secara politis terpinggirkan. Dan saya lebih optimis bahwa alternatif dua itulah yang lebih menjamin. Sekian.[836]

Pembicara selanjutnya Happy Bone Zulkarnain dari F-PG yang mengingatkan aspirasi yang menghendaki anggota MPR adalah *elected people*, yang juga pernah dikemukakan oleh F-UG pada 1999.

Pertama adalah kita sama-sama memahami bahwa dalam era reformasi, kita dituntut dan mempunyai satu tugas yang cukup besar, yaitu adalah merumuskan sebuah sistem politik yang demokratis. Dalam sebuah sistem politik yang demokratis di mana pun dia berada, tentu kita sama-sama ingat bahwa setiap struktur yang ada itu bersifat *role differentiation*, ada spesialisasi peran, ada posisi institusi-institusi yang memang bisa merebut kekuasaan dan bersaing di dalam sebuah pemilu. Tapi ada institusi-institusi yang menyampaikan aspirasi dan menyalurkan semua aspirasi-aspirasinya yang kemudian diarahkan kepada partai-partai politik yang ada. Apabila kita bersikap seperti itu atau berpandangan seperti itu, artinya kita sama-sama memahami bahwa Utusan Golongan tentulah bukan partai politik. Oleh karena itu posisi seperti itu tentunya

[836] *Ibid*., hlm. 120-121.

adalah seperti yang disampaikan oleh kawan-kawan tadi, dia berada dalam institusi-institusi *pressure group* dan juga institusi-institusi yang lain.

Saya masih ingat betapa sebetulnya mayoritas dari aspirasi masyarakat yang banyak disampaikan oleh kawan-kawan tadi, mayoritas dari aspirasi masyarakat menginginkan sebetulnya adalah semua anggota MPR itu adalah *elected people*, dia adalah betul-betul mewakili rakyat, dan dia harus didapatkan tentunya adalah setelah ada suatu persaingan di dalam sebuah pemilu. Dengan demikian, dia mewakili rakyat dalam pengertian yang utuh.

Saya masih teringat pada tahun 1999, wakil dari Utusan Golongan, kalau tidak salah adalah Saudari Valina Singka, itu pernah menyampaikan suatu sikap Utusan Golongan yang menurut pandangan saya, penuh dan sarat dengan nilai-nilai kenegarawan yang arif dan bijaksana. Beliau menyampaikan bahwa Utusan Golongan tidak perlu duduk di MPR dan itu adalah suatu sikap yang menurut saya, penuh keikhlasan dan satu kerelaan.

Oleh karena itu, pandangan-pandangan seperti itu tentu perlu diingatkan lagi, paling tidak adalah untuk menyapa pundak dari kawan-kawan yang sebetulnya masih ingin menyisihkan institusi itu menjadi institusi yang barangkali *overlap* dengan partai politik. Dalam kesempatan ini tentunya saya mengharapkan, dan kita berfikir lebih jernih lagi, bahwa Utusan Golongan memang tidak pas untuk menjadi atau setara dengan partai politik.[837]

Sukono dari F-PDIP menyampaikan pendapat bahwa sebenarnya perwakilan rakyat sekarang ini lebih maju karena dilakukan melalui pemilihan umum sehingga daerah dan warga negara dapat terwakili.

Di sini kami ingin menyampaikan sebenarnya perwakilan rakyat sekarang ini lebih maju daripada pemilu-pemilu yang lalu. Karena apa? Pemilihan yang sekarang ini di masing-masing daerah tingkat II dapat terwakili. Dengan sendirinya daerah itu sudah bisa membawakan daerah seluruh Indonesia ini. Dengan demikian sebenarnya Utusan Daerah untuk apa ada perwakilan daerah? Sebenarnya

[837] *Ibid*., hlm. 122.

tidak perlu ada.

Kemudian kalau ada Utusan Golongan, dalam hal ini saya hanya melihat Utusan Golongan yang fungsional sebenarnya adalah ABRI yang jelas. Keberadaan TNI/ABRI ini sebagai warga negara yang sama haknya di muka hukum, mereka tidak mempunyai fungsi di dalam arena politik ini. Maka seandainya Utusan Golongan diartikan siapa, yang jelas adalah TNI/Polri. Adapun yang lain-lainnya mungkin bisa ditinjau kembali.[838]

Shiddiq Aminullah dari F-UG mengemukakan harapannya agar MPR mempertimbangkan keberadaan Utusan Golongan karena MPR merupakan cerminan keterwakilan seluruh rakyat Indonesia. Akan tetapi, dalam kenyataannya masih banyak kelompok masyarakat tidak sepenuhnya merasa terwakili ataupun tidak punya akses ke lembaga politik.

Saya ingin menggunakan kesempatan yang baik ini untuk menyampaikan sebuah harapan agar Majelis tetap mempertimbangkan keberadaan Utusan Golongan ini bukan karena kami sekarang duduk di Fraksi Utusan Golongan. Sebab ada ataupun tidak ada, Utusan Golongan kelak belum tentu kami akan duduk kembali di MPR lagi.

Kami hanya ingin menyampaikan sebuah pemikiran bahwa MPR adalah merupakan cerminan keterwakilan seluruh rakyat Indonesia. Sementara ini kalau kita memperhatikan kenyataan, masih banyak kelompok masyarakat terutama kelompok minoritas dan suku terasing, termasuk mungkin juga golongan fungsional yang tidak sepenuhnya merasa terwakili atau seperti tadi disampaikan tidak punya akses ke lembaga politik. Apalagi ada kelompok masyarakat yang hanya punya hak memilih, tapi tidak punya hak dipilih. Seperti halnya kelompok tunanetra yang sekarang katanya, jumlahnya lebih dari empat juta atau cacat lain. Sementara di dalam Tata Tertib MPR Pasal 6 ayat (b) mengenai persyaratan menjadi anggota MPR mereka tidak termasuk di dalamnya, apalagi kalau TNI/Polri dan Pegawai Negeri Sipil hanya punya hak memilih tapi tidak dipilih.

Selain itu, selama ini juga dikeluhkan oleh masyarakat bahkan oleh anggota MPR sendiri bahwa para anggota

[838] *Ibid*., hlm. 123.

> DPR yang dipilih melalui pemilu ternyata dinilai kurang mampu menyerap aspirasi yang berkembang di masyarakat. Khususnya yang saya sebutkan tadi dari kelompok, merasa yang terpinggirkan. Soal kesulitan dalam menentukan kriteria dan jumlah Utusan Golongan di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat itu supaya tidak diterjemahkan macam-macam seperti yang selama ini terjadi. Saya kira, itu bisa diatur dan ditetapkan dengan undang-undang...[839]

Erman Suparno dari F-KB menyampaikan bahwa alternatif dua sejalan dengan jiwa dan semangat untuk membangun sistem demokrasi politik yang murni.

> Jika kita mencermati dua alternatif pada Pasal 2 yang ada. Kita mungkin harus berangkat pada komitmen kita, yaitu komitmen pada tujuan membangun sistem demokrasi politik di negeri ini. Tentunya kita komitmen pada landasan yang jelas dan tegas, yaitu harus tertuang di dalam sebuah Undang-Undang Dasar. Yaitu yang disebut *entry point*-nya adalah pemilihan umum, sebagai hak setiap individu sebagai unsur bangsa. Jadi bukan hak suatu golongan, golongan apakah, apalah namanya. Oleh karena itu, dari dua alternatif yang ada dan jelas sejalan dengan jiwa dan semangat komitmen kita membangun sistem demokrasi politik yang murni, tidak sampai semu, tidak sampai bias maka kami memilih alternatif dua, seperti berkali-kali kita diskusikan.[840]

Pembicara selanjutnya adalah Sujarwo Sukardiman dari F-PDIP yang membandingkan antara alternatif 1 dan alternatif 2. Berikut uraiannya.

> Perkenankanlah saya menyampaikan beberapa hal. Setelah memilih antara dalam Pasal 2 alternatif satu dan dua ini, sebetulnya kita gampang Pak. Namun, setelah dicermati di situ ada MPR, DPD, dan Utusan Golongan. Ternyata tidak semudah kita pilih A atau B, satu atau dua. Sesuai dengan ideologi konstitusi yang disampaikan oleh Fraksi PDI Perjuangan yang diperkenalkan oleh Saudara Teras Narang. Maka perkenankanlah saya akan mencoba melihat apa itu MPR, sehingga nanti keanggotaaan yang pas itu bagaimana.
>
> Dapat kami sampaikan bahwa kedudukan MPR pada

[839] *Ibid*., hlm. 124.

[840] *Ibid*., hlm. 124-125.

> Perubahan Ketiga mengalami perubahan yang sangat penting. MPR tetap sebagai badan pembentuk dan pengubah Undang-Undang Dasar, Pasal 3 Ayat (1). Akan tetapi tidak berwenang lagi menetapkan GBHN dan bukan lagi memegang kekuasan kedaulatan rakyat, Perubahan Ketiga, Pasal 1 Ayat (2). Akibatnya terjadi perubahan sistem pemerintahan yang sebelumnya menempatkan MPR sebagai supremasi kekuasaan negara...
>
> ...
>
> ...Negara Kesatuan Republik Indonesia selama ini menganut Wawasan Nusantara, perlu kami ingatkan apakah ini sudah dipertimbangkan. Yaitu adanya satu sistem politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan keamanan, dan sistem hukum. Sistem perwakilan Indonesia akan lebih rancu apabila diterima rancangan Pasal 2 Ayat (1) alternatif satu, yaitu oleh MPR maka berarti lembaga perwakilan MPR akan terdiri dari DPR, DPD, dan Dewan Utusan Daerah, Utusan Golongan. Kalau golongan hanya utusan lebih baik dijadikan Dewan Utusan Golongan. Sistem perwakilan Indonesia bukan lagi bikameral tetapi trikameral, yang sering kita dengar dari rekan-rekan PAH I bikameral *plus*.
>
> Jadi Bapak-Bapak sekalian, modifikasi sistem perwakilan yang demikian ini, saya berpikir dapat menggoyangkan prinsip-prinsip negara kesatuan yang sudah disepakati, dan dipertahankan, dan ditegakkan bersama, sebagaimana kesepakatan fraksi-fraksi dan pandangan umumnya...[841]

Soedijarto dari F-UG mengemukakan bahwa keberadaan Utusan Golongan adalah khas demokrasi Indonesia.

> ...Pasal 2 Ayat (1) seperti yang pernah kami sampaikan di dalam PAH I yang di dalam sidang ini kami ingin utarakan, perlu ciri khas Indonesia, demokrasi yang dasarnya Pancasila, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Karena itu pula mengapa kawan-kawan Utusan Golongan ingin tetap adanya Utusan Golongan. *Main dobble* representasi, semua anggota *house of lord* boleh ikut pemilu, semua anggota senat Kanada boleh ikut pemilu, semua anggota

[841] *Ibid*., hlm. 125-126.

pun *Bundestag* Jerman boleh ikut pemilu, apakah itu kurang demokrasi dibanding kita yang baru mau bereksperimen.

Kami ingatkan dalam mimbar ini, sejarah mencatat kita ingin mencoba sistem baru, sedangkan sistem yang ada sebenarnya sejak tahun 1999 dapat berfungsi lebih baik daripada sebelumnya.[842]

Pembicara selanjutnya adalah Zakaria Machmud dari F-UG menyampaikan argumentasi tetap diperlukannya Utusan Golongan yaitu untuk menampung bagian dari bangsa yang perlu diwadahi.

...Berbicara pada substansi yang fokus pada Pasal 2 Ayat (1) di dalam rancangan amendemen. Kami berpendapat bahwa pada dasarnya kedaulatan itu ada di tangan rakyat, oleh karenanya di dalam rangka menyuarakan rakyat melalui partai politik sehingga pemilu di dapat wakil-wakil rakyat dalam DPR dan MPR sehingga pada alternatif dua pada Pasal 2 itu, dalam Rancangan Putusan Sidang Tahunan kami memaklumi.

Namun demikian, ada bagian daripada rakyat dan bangsa Indonesia ini yang tidak boleh masuk pada kavling partai politik. Karena berdasarkan daripada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagai pengganti dari Undang-Undang 8/74 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan aturan pelaksanaannya adalah PP 5 *juncto* PP 12/1999, di situ birokrat tidak boleh baik sebagai pengurus, apalagi pengurus anggota pun untuk masuk pada kavling partai politik. Oleh karena itu, dengan anggota yang kurang lebih enam juta, ini menjadi wacana bagi kita semua. Bagaimanapun juga bahwa aspirasi daripada golongan ini juga harus ditampung di dalam rangka membangun bangsa dan negara ini. Kita memahami bahwa di dalam kaitannya dengan kavling daripada politik, itu partai politik. Tetapi ada di dalam rangka melaksanakan daripada tugas-tugas pemerintahan, di dalam rangka mensejahterakan rakyat, di dalam rangka yanmas (pelayanan kepada masyarakat), dan di dalam rangka rakyat itu aman dan terlindungi. Itu semuanya adalah tugas-tugas aparatur negara, yaitu baik TNI/Polri maupun birokrat.

Oleh karena itu, tadi ada beberapa anggota yang terhormat,

[842] *Ibid*., hlm. 127-128.

> antara lain yang terhormat Pak Zulkifli juga, walaupun memilih alternatif dua tapi masih ada celah-celah bahwa ada bagian daripada bangsa Indonesia yang perlu diwadahi. Oleh karena itu, pada kesempatan yang sangat baik ini melalui sidang Komisi yang mulia ini, kiranya dapat ditampung daripada apa yang saya jelaskan tadi.[843]

Hartono Mardjono dari F-PDU menyampaikan alasan memilih alternatif 2 yaitu agar tidak ada diskriminasi hak warga negara dalam kedudukannya di lembaga perwakilan dan perubahan paradigma mengenai partai politik. Berikut uraiannya.

> Konsisten dengan pemandangan umum serta pengantar dari musyawarah kita ini, saya langsung *straight to the point*, ingin menyatakan bahwa saya pribadi maupun fraksi memilih alternatif nomor dua di dalam kaitan dengan Pasal 2 Ayat (1).
>
> Alasan-alasan kami adalah pertama, kita semaksimal mungkin tidak ingin melakukan diskriminasi di dalam hak warga negara yang berkaitan dengan pemilihan atau kedudukannya di dalam perwakilan. Apabila ada Utusan Golongan atau ada wakil dari golongan yang tidak dipilih atau dipilih oleh DPR, ini saya pikir ada diskriminasi. Apalagi mereka juga sudah mempunyai hak untuk dipilih ataupun memilih. Tadi Pak Zakaria menyinggung mengenai undang-undang atau PP yang disebut tadi. Barangkali kalau Undang-Undang Dasar ini berubah seperti yang kita kehendaki, memang undang-undangnya yang harus diubah, bukan Undang-Undang Dasar harus menyesuaikan dengan undang-undang. Saya kira, itu masalah yang amat sangat mudah, yang penting prinsipnya dulu kita selesaikan.
>
> Yang kedua, saya ingin mendudukkan mengenai pemahaman partai politik. Memang sejak Orde Lama dan Orde Baru, partai politik dikonotasikan tidak baik. Selama hampir 40 tahun partai politik dikonotasikan sebagai suatu organisasi yang tidak baik. Karena itu, ada satu partai politik yang tidak mau menyebut namanya sebagai partai politik. Sekarang paling gagah menyampaikan, saya sekarang partai politik. *Nah*, ini sebetulnya ekses dari satu keadaan. Bagi kami partai politik sebetulnya itu tidak terbatas wawasan pemikirannya, termasuk memikirkan semua kepentingan

[843] *Ibid*., hlm. 128.

golongan.

Seandainya ada golongan tertentu yang ingin secara khusus mendirikan partai politik pun, itu juga tidak dilarang. Dulu ada partai buruh, sekarang buruh kurang luas barangkali diganti dengan karya. Silakan, mau pakai partai karya, umpamanya. Barangkali memang, tapi ini sekedar pendekatan saja, himbauan barangkali istilah golongan merancukan. Ada partai politik tapi pakai golongan, begitu. Ini sekadar *appeal* untuk dipikirkan supaya jangan golongan merasa dirampas hak-haknya.

...

Ya, Partai Karya, begitu *lho*. Jangan pakai golongan, begitu *lho*. Tapi maaf ini ya, ini sekadar usul saja. Partai Buruh boleh didirikan, Partai Nelayan boleh didirikan. Jadi, tidak benar kalau golongan itu tidak boleh mendirikan partai. Partai Notaris barangkali juga silakan saja ya, Partai Notaris, Partai Pengacara, silakan saja karena itu adalah hak semua orang.[844]

Teddy TH. Sukoto dari F-UG menyampaikan perlunya Utusan Golongan untuk mewakili suku-suku tertentu yang kurang terwakili. Berikut ini uraiannya.

Itu Bapak Hartono Mardjono tadi, saya sangat senang sekali karena dengan pandangan beliau itu memungkinkan orang Papua itu bisa mendirikan Partai Papua Merdeka. Dan mesti diterima oleh republik ini, kalau memang begitu misalnya. Kalau saya mengertinya begini, kedaulatan rakyat ada di rakyat, di tangan rakyat. Pemilik kedaulatan adalah rakyat itu sendiri. Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, tidak dengan sendirinya merepresentasikan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, sebanyak-banyaknya unsur dalam rakyat itu sendiri terepresentasi di Majelis itu, maka kita akan makin demokrat dan kita makin baik.

Saya amat sangat sangsi, orang Tengger misalnya, apakah sub, coba nanti beritahu itu para ahli, teliti itu apakah orang Tengger di Jawa Timur itu dalam sejarah pemilihan di republik ini pernah berpartisipasi tidak di dalam keterwakilan mereka, kepentingan mereka dalam Dewan Perwakilan Rakyat.

Kami orang Papua yang hadir di sini ada sekitar delapan,

[844] *Ibid*., hlm. 129.

> tapi itu mereka hanya mewakili empat suku terbesar di Papua. Sedangkan di Papua itu sebenarnya bukan suku Papua, yang ada di sana itu bangsa Papua karena banyaknya suku-suku di sana itu ada jumlahnya 350 lebih. Lalu di dalam keanggotaan yang delapan orang yang mewakili mereka di sini, apakah bagaimana kepentingan itu 320 lebih kepentingan suku-suku di sana terwakili. Dan karena itu saya mau mengatakan bahwa makin banyak unsur-unsur, makin banyak kelompok-kelompok dalam negara ini makin tertampung, kita makin demokratlah negara ini dan Majelis sebagai penjelmaan dari kedaulatan rakyat makin terpenuhi.[845]

Selanjutnya, Aziddin dari F-UG mengharapkan bahwa Utusan Golongan yang telah direformasi tidak direformasi kembali.

> ...Karena itu kami berharaplah bahwa Fraksi Utusan Golongan yang dilahirkan oleh reformasi jangan kita reformasi lagi Utusan Golongan ini untuk tidak ikut serta di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tercinta ini.[846]

Sayuti Rahawarin dari F-PDU menyampaikan kelemahan-kelemahan alternatif 1 dan alasan memilih alternatif 2. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut.

> Yang pertama, saya dapat mengatakan bahwa kita ini adalah semuanya golongan. Ada golongan Kristen, golongan Islam, ada golongan kaya, golongan miskin, golongan kaki lima, tukang becak, dan masih banyak definisi golongan-golongan yang lain menurut keinginan kita untuk mengelompokkan diri dalam golongan yang mana. Dari alternatif yang disampaikan oleh Badan Pekerja MPR yang kita bicarakan pada hari ini, kalau kita mencermati dengan baik pada alternatif yang pertama itu bahwa:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan Utusan Golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diatur dengan undang-undang".
>
> Alternatif yang pertama ini perlu menjadi suatu perhatian

[845] *Ibid*., hlm. 130.

[846] *Ibid*., hlm. 131.

kita, sebelum saya pada akhirnya menolak. Majelis Permusyawaratan Rakyat itu, terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dipilih melalui pemilihan umum. Kemudian Utusan Golongan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Saya mau bertanya saja, golongan ini di dalam aspirasi politik dalam pemilu, apakah tidak memberikan aspirasi politiknya? Umpamanya dia memilih Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah masuk sebagai anggota Majelis. Kemudian Dewan Perwakilan Rakyat kembali memilih Utusan Golongan untuk duduk dalam Majelis. Terus, Dewan Perwakilan Rakyat yang mana yang harus memilih golongan itu dan memilih golongan yang mana? Ini suatu pemikiran yang perlu kita dalami alternatif yang pertama ini. Suatu yang sangat lucu sekali. Pemilu menghasilkan DPR dan DPD, kemudian setelah itu DPR memilih golongan. Kenapa DPD tidak? Kenapa tidak DPD dan DPR memilih Utusan Golongan? Kenapa hanya DPR yang memilih Utusan Golongan? Ini lucu sekali, alternatif yang pertama ini.

...

Oleh karena itu maka saya memilih alternatif kedua ini, bukan melecehkan kedudukan teman-teman Utusan Golongan. Tetapi kita ini semua golongan, golongan mayoritas bangsa di negara ini yang hidup. Kemudian jangan kita mengelompokkan kita dalam kelompok tertentu supaya kemudian kita mengatur di dalam undang-undang ini supaya kita harus duduk di MPR sebagian dipilih melalui pemilu, sebagian jangan, begitu. Padahal Saudara punya kapasitas untuk bisa dipilih dalam pemilu. Berarti Saudara sendiri melecehkan hak-hak politik Saudara.

Oleh karena itu, sekali lagi saya tekankan bahwa alternatif yang kedua ini saya anggap sudah tepat untuk menjadi usulan kita bersama.[847]

Pembicara selanjutnya Tjetje Hidayat Padmadinata dari F-KKI menyatakan memilih alternatif 2 dengan catatan kewenangan DPD perlu ditingkatkan.

...pilihan saya, baik selaku pribadi maupun anggota dari FKKI, Fraksi Kesatuan dan Kebangsaan Indonesia, jatuh pada alternatif kedua. Dua-duanya saya menilai tidak ada

[847] *Ibid*., hlm. 132-133.

> yang buruk, yang jelek. Tapi pilihan dan keberpihakan kami pada alternatif kedua dengan catatan, khusus tentang Dewan Perwakilan Daerah, DPD, perlu direnungkan lebih lanjut karena apa yang sudah kita sahkan pada amendemen ketiga ada semacam kerancuan, bahkan keanehan ibarat senator *without power*. Harga satu kursi anggota DPD yang begitu mahal dengan kewenangan yang begitu minimal. Kalau nanti ada Komisi Konstitusi sebaiknya itu dipikirkan. Mengapa harganya jauh lebih mahal dibanding dengan satu kursi DPR? Tetapi kewenangannya sangat minimal.
>
> Dan terakhir, jadi supaya tidak terjadi senator tanpa *power* itu tadi, mudah-mudahan dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah maka ihwal yang sudah puluhan tahun diperjuangkan bisa terwujud dengan maksud adanya keseimbangan lebih dari itu keadilan antara kependudukan yang padat pulau Jawa begitu, dengan kewilayahan yang luas dan kaya. Keseimbangan dan keadilan itu di Indonesia ini sampai dengan hari ini belum terwujud. Sekali lagi supaya adil antara kepadatan penduduk dengan keluasan dan kekayaan wilayah.[848]

Markus D. Wakkary dari F-UG menyampaikan diperlukannya Utusan Golongan untuk mewakili kelompok marginal dan minoritas.

> ...tentu, Saudara-Saudara sudah berpikir bahwa pasti warnanya warna alternatif satu. Tapi pada kesempatan ini saya ingin mengajukan harapan dan *appeal* kepada kita semua. Bahwa adalah fakta, sekali lagi adalah fakta, bahwa ada kelompok-kelompok marginal dan minoritas yang tidak berpeluang untuk dapat dipilih. Sekarang di F-UG ada dua anggota MPR penderita cacat, itu dimungkinkan. Juga ada dari suku-suku yang terabaikan, yang hadir Suku Orang Dalam Baduy, ada mewakili. Karena itu memang satu kenyataan bahwa sempurna-sempurnanya konsep kita dalam menampung semua aspirasi masyarakat, *toh* terbuka adanya peluang, bagi yang termarjinalkan, baik ia karena golongan minoritas maupun karena kelompok yang terpinggirkan.[849]

Pendapat di atas diperkuat oleh Usep Fathudin dari F-UG

[848] *Ibid*., hlm. 134.

[849] *Ibid*.

yang mengemukakan hasil penyerapan aspirasi masyarakat yang menginginkan masih adanya Utusan Golongan.

> Pertama, saya ingin merujuk kepada naskah kompilasi hasil uji sahih Rancangan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 yang kita semua sudah dibagi tadi, yaitu yang diadakan di tiga belas kampus besar di seluruh Indonesia. Di situ dijelaskan bahwa sembilan dari tiga belas pertemuan di universitas menyebutkan menghendaki adanya Utusan Golongan. Ini terjadi, ini berarti 69%, yaitu dinyatakan pada diskusi di Jakarta, di Universitas Sumatera Utara Medan, Unsri Palembang, Unpad Bandung, UNS Semarang, Unibraw Malang, Unlam Banjarmasin, Universitas Tanjung Pura Pontianak, dan Universitas Negeri Yogyakarta. Dan saya kira, saya bisa menjamin bahwa mereka berbicara semacam itu tidak sama sekali dipengaruhi oleh kami. Untuk adilnya, saya sebutkan juga empat pertemuan di empat universitas memang tidak menyebut F-UG, yaitu Universitas Negeri Makassar, Udayana Bali, Unram NTB, dan Universitas Sam Ratulangi...[850]

Selanjutnya, Simon Patrice Morin dari F-PG menyampaikan pentingnya anggota MPR dipilih melalui pemilihan umum sebagai tuntunan zaman untuk mendemokrasikan lembaga perwakilan.

> Saya mendukung apa yang menjadi dukungan partai saya yaitu alternatif yang kedua. Saudara-Saudara sekalian, memang perubahan merupakan suatu tuntutan zaman. Di Penjelasan itu dikatakan bahwa pada waktu itu memang aliran zaman menghendaki hal seperti itu. Sekarang kita juga menghadapi suatu tuntutan zaman bahwa pada akhirnya setiap wakil rakyat mestinya dipilih langsung oleh rakyat itu sendiri.
>
> Amendemen Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan suatu proses untuk mendemokrasikan demokrasi atau tegasnya mendemokrasikan lembaga demokrasi yang disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan memilih seluruh anggota MPR mengandung makna transparansi karena dengan terpilihnya anggota DPR maka rakyat tahu kepada siapa ia meminta pertanggungjawaban dan orang yang dipilih tahu kepada siapa dia harus

[850] *Ibid*., hlm. 135.

bertanggungjawab. Jadi saya kira ini hal yang sederhana saja, suatu rumusan yang sederhana saja bahwa ini suatu pendekatan *bottom up*, pendekatan dari bawah. Memilih orang yang dia tahu akan terjadi suatu proses seleksi di tingkat bawah. Sehingga akan teruji para pemimpin yang harus berani berada di garis depan untuk membela mereka yang diwakili. Oleh karena itu, proses untuk memilih secara langsung, saya kira hal yang memang menjadi tuntutan daripada zaman, menjadi tuntutan daripada kita semua yang ingin meletakkan dasar-dasar yang baru bagi suatu negara modern di masa depan.[851]

Berikutnya, Andi Najmi Fuadi dari F-KB yang juga menyampaikan pilihan alternatif kedua karena adanya jaminan bahwa golongan-golongan yang tidak terakses oleh partai politik dapat masuk dalam MPR.

Tapi pada akhirnya saya juga harus menyerah pada sebuah fakta lain ketika kawan-kawan menyampaikan bahwa realitas selama ini, kalimat itu menjadi sebuah peluang dalam memanipulasi satu sistem demokrasi yang ada di republik ini. Itu bukan suatu alasan yang membuat saya harus luntur. Alasan lain kenapa saya harus luntur, setelah ada jaminan daripada induk Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa bahwa golongan-golongan yang tidak terakses oleh partai politik akan dijamin bisa masuk ke lembaga ini, oleh PKB. Maka saat itu saya bisa mengikuti pilihan pada Pasal 2 Ayat (1) alternatif yang kedua.[852]

A. Fatah Syah Doa dari F-UD menyampaikan pendapat dengan dipilihnya anggota MPR secara langsung maka legitimasinya menjadi kuat. Berikut ini pendapatnya.

Kita membahas Pasal 2, di sini tercantum alternatif satu dan dua. Di dalam alternatif satu, saya perlu baca dulu:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan Utusan Golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diatur oleh undang-undang".

Kita melihat di dalam alternatif satu ini, cuma disebut

[851] *Ibid*., hlm. 136.

[852] *Ibid*., hlm. 137.

golongan-golongan, Utusan Golongan, tapi Utusan Daerah tidak disebut. Dalam alternatif kedua:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Karena anggota Utusan Daerah itu dipilih oleh DPRD, jadi tidak perlu masuk di sini. Kita harus menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dengan reformasi demokrasi, harus mencapai puncaknya. Jadi, kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan pemilihan umum. Jadi semua perwakilan rakyat itu dipilih oleh rakyat langsung.

Komposisi MPR RI, Fraksi Utusan Daerah berpendapat bahwa seluruh anggota MPR RI adalah anggota yang dipilih langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, oleh rakyat Indonesia melalui pemilihan umum. Dengan demikian legitimasi para wakil rakyat tersebut, baik anggota Dewan Perwakilan Rakyat maupun anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah kuat dan seimbang dengan legitimasi Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat Indonesia.[853]

Setelah peserta rapat mengemukakan pendapatnya pada putaran pertama, Ketua Rapat, Theo L. Sambuaga, mempersilakan fraksi-fraksi MPR menyampaikan pendapatnya, khusus untuk Pasal 2 Ayat (1) sebagaimana yang dikemukakannya berikut ini.

Baiklah, kita akan mulai pembicara khusus tentang Pasal 2 Ayat (1) ini dari fraksi-fraksi. Dan karena tadi pengantar musyawarah itu dimulai dengan urutan fraksi terbesar maka sekarang kami akan usulkan untuk kita mulai dari fraksi yang terkecil dukungan suaranya...[854]

F-PDKB, melalui juru bicaranya, Gregorius Seto Harianto, menyampaikan ketiadaan fungsi Utusan Golongan terkait dengan perubahan wewenang MPR.

...Ketika kita sepakat mengubah Pasal 3, sehingga tugas MPR itu hanyalah merubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dan sudah pasti tidak setiap lima tahun kita

[853] *Ibid*., hlm. 137-138.

[854] *Ibid*., hlm. 138.

> ingin mengubah Undang-undang Dasar. Melantik Presiden dan memberhentikan Presiden, saya kira juga tidak setiap kali kita berhentikan. Pertanyaan mendasar, lalu apa Fungsi Utusan Golongan di MPR? Karena itu, menurut hemat saya seyogyanya F-PDKB memilih alternatif kedua.[855]

Asnawi Latief, juru bicara F-PDU menyampaikan bahwa setelah mengikuti perkembangan, F-PDU menegaskan pilihannya terhadap alternatif 2.

> Setelah mengikuti perkembangan satu tahun sejak di Badan Pekerja dan sudah lima hari ini kita ikuti semua pandangan-pandangan seluruh fraksi maupun perorangan, tulisan-tulisan di koran, maupun komentar-komentar para pakar, dan anggota-anggota masing-masing partai sudah menyampaikan pendapatnya, sebagai anggota sudah diberi hak untuk berpendapat. Maka dengan ucapan *Bismillahirrahmanirrahim*, fraksi kami memilih Pasal 2 ini pada alternatif dua.[856]

Pilihan yang sama disampaikan oleh F-KKI dengan juru bicaranya Anthonius Rahail. F-KKI menyatakan bahwa semua anggota MPR harus dipilih sebagai ciri demokrasi sehingga memilih alternatif 2.

> Terhadap pilihan Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia pada Pasal 2, di mana terjadi dua alternatif. Maka sejak awal F-KKI mencermati terus perkembangan yang kita alami di mana kedaulatan tidak sepenuhnya lagi dilaksanakan oleh MPR tetapi dilaksanakan oleh lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, maka keanggotaan daripada Majelis Permusyawaratan Rakyat semuanya harus dipilih dan itulah ciri daripada demokrasi. Dengan demikian Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia memilih alternatif dua.[857]

Hamdan Zoelva, juru bicara F-PBB, juga memilih alternatif 2 dengan alasan untuk menghindari persoalan-persoalan baru.

> Kami menghargai pendapat-pendapat yang berkembang baik, dari kelompok yang mendukung alternatif satu maupun alternatif dua yang sudah dikemukakan oleh lebih

[855] *Ibid*., hlm. 139.

[856] *Ibid*., hlm. 139.

[857] *Ibid*.

> dari 30 orang. Semakin memberikan keyakinan kepada kami bahwa memang sulit untuk memasukkan Utusan Golongan ini dalam MPR, apalagi tadi gambaran di Papua saja ada lebih dari 300 suku. Kalau mereka semua masuk dalam Utusan Golongan bagaimana banyaknya anggota MPR yang diangkat. Jadi, ini sulit kita bayangkan perkembangan-perkembangan yang akan terjadi pada masa depan. Karena itu, kami sekali lagi menegaskan bahwa kami untuk agar semua anggota MPR nanti dipilih dan tidak menimbulkan persoalan-persoalan baru dengan adanya Utusan Golongan ini maka sebaiknyalah dan kami tetap pada alternatif yang kedua itu dari Pasal 2 Ayat (1).[858]

Selanjutnya, dari F-Reformasi dengan juru bicara Patrialis Akbar menegaskan pilihannya juga pada alternatif 2.

> Untuk bahan pengetahuan kawan-kawan kita yang dari Fraksi Utusan Golongan, bahwa dengan dirumuskannya dua alternatif ini oleh Badan Pekerja, itu berarti bahwa Badan Pekerja MPR betul-betul sudah membahas secara mendalam. Jadi oleh karena itu, kalau nanti pada saatnya memang ternyata Utusan Golongan sudah tidak ada lagi di MPR, bukan berarti itu dibuang begitu saja tetapi memang betul-betul penuh dengan diskusi yang panjang. Bahkan ini sudah dua tahun kita diskusikan. Jadi, agar tidak dipolitisasi apa yang akan diputus nanti oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kaitan dengan itu maka Fraksi Reformasi memilih Pasal 2 Ayat (1) alternatif dua.[859]

Erman Suparno, juru bicara F-KB menyatakan pendirian memilih alternatif 2 karena alternatif 1 dipandang tidak terukur dengan jelas.

> Dengan berkeyakinan bahwa pendapat kita itu benar, tetapi juga bisa mengandung kesalahan. Dan dengan keyakinan pula bahwa pendapat orang lain itu salah tetapi bisa juga mengandung kebenaran maka Fraksi Kebangkitan Bangsa menyatakan:
>
> Pertama, bahwa paradigma yang kita bangun sebagai pelaksanaan dari prinsip kedaulatan rakyat adalah semua wakilnya di parlemen dipilih langsung oleh rakyat.
>
> Yang kedua, bahwa penerimaan kita pada keberagaman

[858] *Ibid*., hlm. 140.

[859] *Ibid*.

itu tidak selalu dan tidak harus fisik tapi lebih pada aspirasi.

Ketiga, bahwa alternatif pertama yang menampung atau menyebut adanya Utusan Golongan yang tidak terukur dengan jelas, sehingga cenderung dapat tersalahgunakan oleh kekuatan tertentu. Maka dengan harapan bahwa parpol-parpol akan dapat menampung mereka, baik secara aspirasi atau bahkan mungkin secara fisik. Maka Fraksi Kebangkitan Bangsa dengan ucapan *Bismillahirrahmanirrahim* memilih alternatif dua.[860]

Selanjutnya, F-TNI/Polri melalui juru bicaranya Slamet Supriadi, menyatakan mendukung alternatif 2 sesuai dengan tekad TNI dan Polri untuk tidak berpolitik praktis.

Menyadari tuntunan zaman bahwasannya demokratisasi, desentralisasi, dan demilitarisasi ini sudah menjadi keniscayaan di masa kini. Kedaulatan rakyat mesti harus dijunjung tinggi. TNI dan Polri sudah bersepakat kehendak rakyat harus kembali ke khitthah-nya, yaitu sebagai alat pertahanan negara dan alat keamanan negara. TNI dan Polri tidak akan berpolitik praktis. Tentang hak pilih dan dipilih di dalam pemilihan umum seluruhnya diserahkan kepada kehendak rakyak dan kesiapan TNI/Polri.

Oleh karena itu juga kita tidak minta untuk diberikan kompensasi untuk duduk di Majelis ini. TNI/Polri juga tidak ingin disebut Utusan Golongan. Oleh karena itu, dengan menghormati segala pendapat dari teman-teman sekalian, kami mohon do'a restu untuk kami tetap bisa melaksanakan tugasnya sebagai alat pertahanan negara dan alat keamanan negara. Oleh karena itu, kami mendukung alternatif kedua.[861]

Lukman Hakim Saifuddin, juru bicara F-PPP, memandang bahwa ketentuan tentang Utusan Golongan tidak akan *applicable* sehingga memilih alternatif 2.

...Terus terang kami memang sulit membayangkan karena perdefinisi golongan itu sulit sekali untuk bagaimana kita bisa merumuskannya dan siapa yang berwenang untuk

[860] *Ibid*., hlm. 140-141.

[861] *Ibid*., hlm. 141.

merumuskan golongan itu.

> Sehingga kami berpandangan bahwa memang sistem yang amat idealis itu, tapi kalau tidak *applicable* itu justru nanti akan menimbulkan persoalan-persoalan di kemudian hari dan akan melahirkan praktek-praktek diskriminatif. Itulah kenapa kemudian dengan tetap bertawakal kepada Allah SWT, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan memilih alternatif dua.[862]

F-UD melalui juru bicaranya Vincent T. Radja menegaskan pada pilihannya terhadap alternatif 2.

> Sedari pengantar akhir di Badan Pekerja maupun dalam pemandangan umum di Paripurna dan dalam pengantar musyawarah pada pagi hari tadi. Atas dasar semua anggota MPR dipilih langsung oleh pemilihan umum, Fraksi Utusan Daerah sampai pada suatu kesimpulan bahwa terhadap Pasal 2 Ayat (1), alternatif yang akan dipilih adalah alternatif yang berbunyi:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".[863]

Siswono Yudhohusodo sebagai juru bicara F-UG menyampaikan pilihan yang berbeda dari mayoritas fraksi. F-UG menghendaki tetap adanya Utusan Golongan dalam MPR.

> Saya juga ingin menyatakan bahwa kami sadar betul dari dua belas fraksi, kami sendirian dan sebelas yang lain menginginkan alternatif dua. Masalahnya adalah karena 65 rekan-rekan di Fraksi Utusan Golongan ini meyakini kebenaran bahwa sebaiknya bagi negara ini ada Utusan Golongan. *Qulil haq walau kana muran*, katakanlah yang benar walaupun itu pahit. Kami benar-benar merasa pahit untuk berbeda dengan Saudara-Saudara sekalian, tapi itulah kenyataan.
>
> ...
>
> Hadirin, sikap kami adalah intinya MPR terdiri atas anggota DPR ditambah representasi daerah dengan

[862] *Ibid*., hlm. 142.

[863] *Ibid*.

> Dewan Perwakilan Daerah, dan representasi golongan dengan Utusan Golongan. Yang rumusannya kami terbuka untuk penyempurnaannya, termasuk kalau Fraksi Utusan Golongan ini mempunyai kewenangan terbatas pada perubahan Undang-Undang Dasar. Karena MPR ini juga suatu *joint session*, bukan suatu *permanent body*. Dan saya kira akan menjadi suatu kekayaan tambahan bagi Saudara-Saudara di DPD dan di DPR, untuk ikut mengajak Saudara-Saudaranya yang lain yang oleh keterbatasannya tidak mungkin terpilih dalam proses politik.[864]

Baharuddin Aritonang, juru bicara F-PG, menegaskan prinsip bahwa semua anggota lembaga permusyawaratan dan perwakilan harus dipilih sehingga memilih alternatif 2.

> Dengan niat yang baik, dari awal dengan berpegang pada prinsip bahwa semua anggota lembaga permusyawaratan dan perwakilan itu dipilih. Maka dan sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh teman-teman saya dari fraksi kami tadi. Maka kami memilih Pasal 2 Ayat (1) ini alternatif kedua yang berbunyi:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".[865]

Pattaniari Siahaan, juru bicara F-PDIP, menyatakan dengan singkat pilihannya kepada alternatif 2 sebagai berikut.

> Untuk singkatnya dari dua pilihan, Fraksi PDI Perjuangan memilih alternatif dua. Sekian.[866]

Selanjutnya, Ketua Rapat, Theo L. Sambuaga, menyampaikan catatanya mengenai pendapat-pendapat yang telah disampaikan baik mendukung alternatif kesatu, kedua ataupun tidak mendukung keduanya. Namun dalam pandangan fraksi, 11 (sebelas) fraksi mendukung alternatif kedua, sedangkan 1 (satu) fraksi, yaitu F-UG mendukung altenatif satu. Berikut ini selengkapnya catatan Ketua Rapat mengenai hal tersebut.

---

[864] *Ibid*., hlm. 142-143.

[865] *Ibid*., hlm. 143.

[866] *Ibid*., hlm. 144.

> Dalam putaran pertama, kita semua telah menyaksikan bahwa dari 34 pembicara, maka 34 anggota yang berbicara itu mencerminkan pandangan-pandangan yang pada titik beratnya ada yang berargumentasi untuk mendukung alternatif pertama. Sedangkan pandangan yang berikut atau pandangan yang kedua ada yang mendukung alternatif kedua. Kami tidak perlu memperinci satu demi satu di sini tetapi selintas yang kami catat memang dari 34 pembicara, ada tiga belas pembicara yang memberikan argumentasi mendukung alternatif pertama. Ada 17 pembicara yang memberikan argumentasi dan membahas yang mendukung alternatif kedua. Ada seorang pembicara, satu orang pembicara yang mempersoalkan dua alternatif, dalam pengertian tidak mendukung kedua alternatif. Ada seorang pembicara lagi yang menghimbau untuk mencari alternatif ketiga. Dan ada satu orang pembicara yang tidak menggunakan haknya untuk berbicara di sini.
>
> Pada urutan pada putaran berikut, fraksi-fraksi memberikan pandangannya yang mewakili fraksi-fraksi. Kita juga telah menyaksikan semua bahwa dari dua belas fraksi, satu fraksi memberikan argumentasi mendukung alternatif pertama dan sebelas fraksi memberikan argumentasi mendukung alternatif dua.[867]

Pengambilan keputusan selanjutnya dilakukan lobi fraksi oleh Tim Lobi dan Tim Perumus yang hasilnya dilaporkan pada Rapat Komisi A ST MPR Ke-4, 8 Agustus 2002. Pada rapat tersebut, pimpinan Komisi A, Jakob Tobing melaporkan hasil lobi pembahasan Tim Lobi dan Tim Perumus. Hasil pembahasan tersebut merupakan kesepakatan-kesepakatan yang berupa Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945. Untuk Pasal 2 Ayat (1) masih berupa alternatif, sedangkan Pasal 3 Ayat (2) diputuskan tidak perlu ayat tersebut. Berikut ini kutipannya.

> Pasal 2, Ayat (1) Alternatif 1,
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, yang dipilih melalui pemilihan umum. Ditambah dengan Utusan Golongan yang dipilih oleh Dewan

[867] *Ibid*.

> Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diatur oleh undang-undang."
>
> Alternatif 2,
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang."
>
> Pasal 3,
>
> Ayat (2), Tidak perlu ayat ini.[868]

Rumusan tersebut selanjutnya juga dilaporkan oleh Jakob Tobing, Ketua Komisi A, kepada Rapat Paripurna ST MPR 2002 Ke-5 pada 9 Agustus 2002 yang dipimpin Ketua MPR, M. Amien Rais.[869] Laporan tersebut di antaranya berisi Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945. Berikut ini laporan komisi A berkaitan dengan MPR.

> Setelah melakukan pembahasan terhadap materi Rancangan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dipersiapkan oleh Badan Pekerja MPR, sesuai dengan penugasan yang dituangkan dalam Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/2001, Komisi A Majelis telah mengambil keputusan menyetujui Rancangan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dirumuskan guna memperoleh pengesahan sebagai Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 oleh sidang Majelis dengan rumusan sebagai berikut.
>
> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
> Rancangan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945
>
> Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menetapkan;

[868] *Ibid.,* hlm. 550.

[869] *Ibid.*, hlm. 637.

...

c. Perubahan penomoran Pasal 3 Ayat (3) dan Ayat (4) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 3 Ayat (2) dan Ayat (3)...

d. Perubahan dan atau penambahan Pasal 2 Ayat (1), sehingga selengkapnya berbunyi sebagai berikut.

Pasal 2 Ayat (1), Alternatif 1:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan Utusan Golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diatur oleh undang-undang".

Alternatif 2:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Pasal 3 Ayat (2), tidak perlu ayat ini.[870]

Selanjutnya, pada Rapat Paripurna ST MPR 2002 Ke-6, 9 Agustus 2002, yang dipimpin oleh M. Amien Rais, fraksi-fraksi MPR menyampaikan pandangan akhirnya. Gregorius Seto Harianto, juru bicara F-PDKB, menyampaikan pendirian fraksi tentang komposisi MPR yang hanya terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum bukan dimaksudkan untuk menggunakan sistem bikameral. Selain itu disampaikan penghapusan Utusan Golongan sebagai konsekuensi perubahan lainnya.

> Khusus menyangkut Pasal 2 Ayat (1), fraksi PDKB sepakat bahwa MPR RI hanya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum. Susunan MPR semacam ini bukan dimaksudkan untuk menggunakan bikameral, akan tetapi dalam kerangka membangun sistem kedaulatan rakyat yang setara dan memenuhi prinsip-prinsip

[870] *Ibid.,* hlm. 636-637.

pertanggungjawaban politik yang jelas dan terbuka.

Hilangnya Utusan Golongan dalam komposisi MPR lebih disebabkan adanya konsekuensi logis, sehubungan dengan ditetapkannya pemilihan presiden dan Wakil Presiden secara langsung, sehingga disepakati tidak diperlukan lagi adanya Garis-garis Besar Haluan Negara. Dengan demikian fungsi Utusan Golongan sebagai penyalur sebagian aspirasi masyarakat yang pada masa lalu sangat penting di dalam menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara memang tidak diperlukan lagi.[871]

F-PDU melalui juru bicaranya Hartono Mardjono menyampaikan posisi fraksinya mengenai komposisi MPR yang terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan wewenang MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan implementasi dari sistem presidensiil.

Satu, Pasal 2 Ayat (1) dengan rumusan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Dua, Pasal 6A Ayat (4) dengan rumusan. Dalam hal tidak ada pasangan calon presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai presiden dan wakil presiden.

Perubahan dan atau penambahan Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 6A Ayat (4) sebagaimana masing-masing rumusan yang termaktub di atas adalah merupakan konsekuensi logis dan kelanjutan perubahan Pasal 3 Undang- Undang Dasar 1945 sebagaimana termaktub di dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 dan sekaligus merupakan *conditiosinen* bagi terwujudnya ekuilibrum antara kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan kekuasaan Presiden sebagai implementasi dari sistem pemerintahan presidensiil. Berdasar atas alasan mendasar inilah fraksi kami menyetujui disahkannya dan atau penambahan Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 6A Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 pada Rapat Paripurna Sidang Tahunan Majelis Tahun

[871] *Ibid.,* hlm. 667.

2002, saat ini.[872]

Selanjutnya, Antonius Rahail, juru bicara F-KKI, menyampaikan pandangan akhir fraksinya mengenai komposisi MPR yang sebaiknya dipilih melalui pemilihan umum.

> Terhadap pembahasan materi rancangan amendemen keempat pada Sidang Tahunan MPR 2002 ini, kami ingin menyampikan beberapa hal sebagai berikut.
>
> 1. Mengenai komposisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Fraksi kami memang berpendapat bahwa anggota MPR dan lembaga perwakilan rakyat lainnya sebaiknya terdiri dari mereka yang dipilih melalui Pemilihan Umum tanpa mengabaikan arti penting dan sumbangan penting dari tokoh-tokoh Utusan Golongan. Dengan komposisi keanggotaan MPR seperti itu, maka memang lebih diperlukan suatu pemikiran yang lebih jauh tentang di mana dan bagaimana para tokoh Utusan Golongan termasuk dari kelompok-kelompok minoritas dapat menyumbangkan pengalaman, pemikiran dan kebijaksanaannya bagi kepentingan bangsa dan negara.[873]

Selanjutnya M. S. Kaban, juru bicara F-PBB menyampaikan bahwa partisipasi golongan tidak harus melalui MPR. Berikut ini uraiannya.

> ...fraksi Partai Bulan Bintang menggarisbawahi bahwa demokrasi pada masa mendatang menuntut partisipasi aktif dari kelompok-kelompok fungsional, organisasi kemasyarakatan dan LSM untuk menjadi *pressure group* yang ikut mempengaruhi penentuan kebijakan-kebijakan politik. Akan tetapi, dengan tidak duduk dalam lembaga perwakilan, bukan berarti tidak lagi memiliki kesempatan dan peluang untuk menentukan kebijakan negara dan pemerintahan.
>
> Selain alasan-alasan substansial tersebut, selama ini terdapat juga kesulitan lainnya berkaitan dengan adanya Utusan Golongan dalam MPR yaitu golongan apa saja yang berhak mendapat posisi utusan itu dan bagaimana untuk menentukannya? Serta bagaimana pula menentukan siapa yang akan diutus untuk duduk dalam MPR? Memang hal ini bisa saja diatur dalam Undang Undang, tetapi golongan

[872] *Ibid*., hlm. 671.

[873] *Ibid*., hlm. 678.

atau organisasi yang akan terpilih. Akan tetapi golongan atau orang yang akan terpilih oleh orgsanisasi menjadi perdebatan yang tidak berujung.

Dalam rangka pemikiran inilah fraksi Partai Bulan Bintang menegaskan bahwa susunan MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang semuanya dipilih melalui pemilihan umum sudah tepat, sehingga keberadaan Utusan Golongan tidak selayaknya dan tidak perlu lagi sebagai salah satu unsur susunan dari MPR RI.

Dan fraksi kami berkeyakinan bahwa seluruh golongan yang ada dalam masyarakat Indonesia telah berpartisipasi dalam Pemilihan Umum dengan memilih anggota DPR dan DPRD dalam Pemilihan Umum sehingga dengan demikian Utusan Golongan pada hakikatnya akan telah pilih juga dalam keanggotaan MPR.[874]

Berikutnya, Juru bicara F-TNI/Polri, E. Tatang Kurniadi mengemukakan bahwa semangat zaman mensyaratkan representasi sistem perwakilan melalui Pemilu.

Apabila kita semua dapat menyepakati akan hal ini, yang tadi kami kemukakan maka dalam menyikapi Pasal 2 Ayat (1) tentang komposisi MPR RI, fraksi TNI/Polri berpandangan bahwa semangat zaman mensyaratkan representasi sistem perwakilan melalui Pemilu, merupakan norma ideal dalam membangun demokrasi. Karenanya penentuan Keanggotaan MPR haruslah dipilih melalui Pemilu. Akan halnya keanggotaan TNI/Polri di MPR, TNI/Polri sepakat dengan kehendak rakyat untuk kembali kefitrahnya sebagai alat pertahanan negara dan alat keamanan negara. Fraksi TNI/Polri bertekad untuk tidak berpolitik praktis serta tidak ingin ditempatkan pula sebagai Utusan Golongan dalam Majelis MPR. Fraksi TNI/Polri mohon dukungan seluruh rakyat Indonesia agar dapat melaksanakan tugas sebagai alat pertahanan dan keamanan negara, tetap dapat mengawal bangsa Indonesia mencapai kejayaan, mengawal persatuan dan kesatuan bangsa demi tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Fraksi TNI/Polri meyakini bahwa dengan melalui Pemilu akan terbuka peluang yang sama bagi setiap warga negara untuk menggunakan hak memilih dan dipilih. Termasuk golongan fungsional yang aspirasinya dapat disalurkan

[874] *Ibid*., hlm. 732.

> melalui representasi politik dan daerah. Dengan tidak adanya keanggotaan MPR yang diangkat, semangat yang harus dibangun di sini adalah DPR dan DPD serta partai-partai peserta pemilu wajib meningkatkan kemampuannya untuk menyerap dan memperjuangkan secara optomal dan lebih bertanggungjawab atas aspirasi segenap lapisan masyarakat, termasuk golongan fungsional, suku terasing maupun masyarakat yang *power list*.[875]

Pendapat akhir fraksi-fraksi MPR dilanjutkan pada Rapat Paripurna ST MPR 2002 Ke-6 (Lanjutan-1), pada 10 Agustus 2002, yang dipimpin oleh M. Amien Rais. Pandangan fraksi MPR selanjutnya dari F-Reformasi yang disampaikan oleh Irwan Prayitno, tetapi tidak menyinggung rumusan tentang MPR[876].

Selanjutnya pandangan dari F-UD disampaikan oleh M. Iskandar Mandji, yang meminta Pasal 2 Ayat (1) alternatif 2 diterima dengan lapang dada.

> Terhadap Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 yang dibahas oleh Komisi A, Fraksi kami menyambut baik kesepakatan-kesepakatan yang telah disetujui bersama. Kesepakatan yang dibuat di atas landasan esensi demokrasi seperti kesepakatan kita mengenai Pasal 2 Ayat (1) Alternatif 2 hendaknya diterima dengan lapang dada.[877]

Selanjutnya, pendapat akhir F-KB disampaikan oleh juru bicaranya Yusuf Muhammad, yang mengucapkan rasa syukur atas disetujuinya pemilihan Presiden secara langsung tanpa melalui MPR.

> Kami menyampaikan rasa syukur bahwa kita telah berhasil merumuskan sistem ketatanegaraan baru. Kita telah bersepakat untuk mempercayakan kepada rakyat apa yang menjadi hak mereka, yang selama ini entah karena apa telah direnggut oleh sekelompok orang yang dalam sejarah telah memberikan sesuatu yang kurang baik, mendistorsi prinsip keterwakilan dan pertanggungjawaban, *representativeness and accountability*. Oleh karena itu, secara khusus untuk yang kesekian kalinya dalam kaitan dengan Pasal 3 dan 6A,

[875] *Ibid*., hlm. 689.

[876] *Ibid*., hlm. 693-696.

[877] *Ibid.,* hlm. 697.

> kami ingin menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada fraksi-fraksi di Majelis yang menyepakati pemilihan Presiden dan Wakil Presiden selangsung- langsungnya dalam semua tahapannya setelah sebelumnya kami pernah sendiri mempertahankan gagasan ini...[878]

Pendapat akhir F-PPP disampaikan oleh A. Chozin Chumaidy, yang mengemukakan perubahan struktural susunan MPR yang terdiri atas anggota DPR dan DPD.

> Perubahan fungsional telah mengubah fungsi lembaga-lembaga negara kita, perubahan struktural terlihat dari perubahan susunan MPR yang tidak lagi terdiri dari atas anggota DPR ditambah Utusan Golongan dan Utusan Daerah tetapi terdiri atas anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah yang semuanya dipilih langsung oleh rakyat...[879]

Pendapat berbeda disampaikan oleh F-UG. Rais Abin selaku juru bicara F-UG menyampaikan posisinya yang tetap memilih adanya Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR karena mempertahankan sistem demokrasi yang digariskan oleh para pendiri bangsa.

> ...Mengenai Pasal 2 Ayat(1), Fraksi Utusan Golongan berketetapan untuk mempertahankan keberadaan Utusan Golongan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.
>
> Bukan karena didorong oleh kepentingan sesaat atau kepentingan golongan, lebih-lebih lagi kepentingan pribadi. Tetapi lebih didorong oleh keyakinan kami untuk tetap dipertahankannya sistem demokrasi Indonesia yang digariskan oleh para pendiri Republik kita ini. Kalau kita ingat apa yang diucapakan oleh Bung Karno di depan Majelis PBB beberapa tahun yang lalu. Di mana beliau mengatakan bahwa Pancasila itu adalah sublimasi dari semua ideologi maka kami di Fraksi Utusan Golongan menganggap bahwa MPR ini juga merupakan suatu sublimasi dari otorita perundang-undangan yang ada dalam negara ini.[880]

Fahmi Idris, juru bicara F-PG, mengemukakan agenda

[878] *Ibid*., hlm. 699.

[879] *Ibid*., hlm. 704.

[880] *Ibid*., hlm. 707.

penting reposisi MPR sesuai dengan perubahan UUD 1945, termasuk perubahan susunan MPR yang hendaknya diterima dengan *legowo*.

> Agenda penting yang berikutnya adalah reposisi MPR yang selama ini merupakan sebuah lembaga tertinggi negara yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Sejalan dengan pemilihan Presiden secara langsung, maka lembaga tertinggi negara dengan kewenangan yang sangat luas tersebut akan berubah menjadi lembaga yang tugas dan kewenangannya diatur secara limitatif. Dalam kaitan ini pula struktur atau susunan dan kedudukan MPR juga mengalami perubahan termasuk di dalamnya unsur Utusan Golongan, keberadaan Utusan Golongan dalam struktur MPR selama puluhan tahun yang jelas telah memberikan arti dan kontribusi yang sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dengan berat hati harus dikaji ulang. Sebab sesuai dengan dinamika perubahan zaman MPR ke depan hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih rakyat sesuai dengan prinsip kedaulatan yang sepenuhnya berada di tangan rakyat, meskipun demikian hal ini sama sekali tidak berarti kita mengabaikan golongan masyarakat yang ada. Fraksi Partai Golkar yakin bahwa dengan sikap kenegarawanan yang penuh kearifan kiranya Fraksi Utusan Golongan pada akhirnya akan *legowo* untuk memberikan dukungan terhadap struktur baru MPR.
>
> Sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 2 Ayat (1) Alternatif 2, Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ini, dengan perenungan yang mendalam dan ketulusan niat semua pihak, kami yakin kita akan menemukan jalan keluar yang bijak dalam permusyawaratan ini. Fraksi kami yakin seluruh rakyat Indonesia menyadari sumbangan besar Fraksi Utusan Golongan selama ini. Dan akan memberikan penghargaan yang tinggi atas sumbangan yang sangat penting dan strategis sepanjang sejarah perjalanan bangsa.[881]

Pendapat akhir fraksi yang terakhir adalah dari F-PDIP melalui juru bicara Arifin Panigoro yang menegaskan pilihannya terhadap alternatif 2 yaitu Pasal 2 Ayat (1), sedangkan masih

[881] *Ibid*., hlm. 711.

terdapatnya perbedaan hendaknya diputuskan dengan cara sebaik-baiknya.

Adanya perbedaan pendapat dan pandangan selama proses amendemen ini haruslah kita maknai sebagai sesuatu yang wajar karena, yang dibahas adalah hal-hal yang begitu penting, yang mempunyai implikasi besar dan luas terhadap kehidupan kebangsaan dan kenegaraan kita di masa depan. Marilah kita lihat sisi positifnya, yaitu bahwa perbedaan pendapat dan pandangan tersebut telah mendewasakan kita. Perbedaan pendapat dan pandangan tersebut kita olah, kita musyawarahkan untuk mencari titik temu yang terbaik, yang bisa kita capai bersama. Sejak awal Fraksi PDI Perjuangan memang mengharapkan agar penyelesaian berbagai hal dalam amendemen ini sedapat mungkin dilakukan dengan musyawarah untuk mufakat. Itulah sebabnya Fraksi PDI Perjuangan sejak awal senantiasa membuka diri dan mengajak segenap anggota Majelis dari semua fraksi untuk bekerja sama dan bermusyawarah.

Kerjasama positif dan musyawarah tersebut telah membawa kita pada posisi sekarang ini, di mana perbedaan pendapat dan pandangan yang demikian berat akhirnya dapat kita olah bersama, sehingga tinggal menyisakan dua pasal alternatif yang harus diselesaikan dalam Sidang Paripurna Majelis ini. Kedua Pasal tersebut adalah Pasal 2 Ayat (1) Undang- Undang Dasar 1945 di mana Fraksi PDI Perjuangan bersama sebagian besar fraksi-fraksi yang lain telah memilih alternatif 2 yang berbunyi, "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang diatur dengan undang-undang".

Persetujuan dan penerimaan kami terhadap rumusan tersebut beserta kerangka pemikiran yang mendasarinya sudah berkali-kali dikemukakan dalam rapat-rapat Majelis ini sehingga pembahasannya masih berada di tingkat Badan, sejak pembahasannya masih berada di tingkat Badan Pekerja. Kali ini kami menghimbau kesediaan rekan-rekan sejawat dari Fraksi Utusan Golongan untuk mengupayakan agar keputusan kita tentang pasal ini dapat dilakukan dengan cara yang sebaik-baiknya. Kami menyadari ini tidak mudah, tetapi kami juga yakin soal ini bukan tidak mungkin

diselesaikan, karena pada dasarnya kita satu tujuan, yaitu berupaya berbuat yang terbaik untuk bangsa ini.[882]

Berdasarkan pendapat akhir fraksi-fraksi di atas terlihat bahwa F-UG masih tetap pada pendapat-pendapat sebelumnya yakni mempertahankan keberadaan Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR.

Selanjutnya pada Rapat Paripurna ST MPR Ke-6 (Lanjutan-2), 10 Agustus 2002, yang dipimpin oleh M. Amien Rais diagendakan Pengesahan Rancangan Putusan MPR Hasil Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Pengesahan rancangan dimaksud adalah hasil kerja Komisi A, Komisi B, dan Komisi C MPR.

Sebelum hasil kerja komisi disahkan terdapat beberapa anggota yang mengajukan interupsi terkait dengan tata cara pengambilan keputusan terhadap hasil kerja Komisi A yaitu mengenai rumusan Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 29 yang masih menyisakan dua alternatif. Sutjipto dari F-UG mengharapkan agar pengambilan keputusan dilakukan secara mufakat, tidak dengan *voting*.

> Saat ini adalah detik-detik yang paling bersejarah dalam rangka kehidupan berbangsa dan bernegara, karena setelah selesainya Sidang Tahunan ini, sebagai tahap Pengesahan Amendemen Keempat Undang-Undang Dasar kita yang kini telah berumur. Sebagaimana telah kita ketahui bersama bahwa para Majelis yang terhormat telah bekerja dari pagi hingga larut malam khususnya Komisi A yang ditugasi untuk menyiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar, agar pada Sidang Paripurna yang terhormat ini tinggal mengetuk palu saja.
>
> Permusyawaratan yang ingin dicapai Komisi A belum seluruhnya mencapai hasil satu rumusan dan ini menyisakan dua Pasal yang masih mempunyai dua alternatif yaitu Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 29 yang merupakan pasal yang sangat keramat.
>
> MPR sebagai lembaga tertinggi negara sudah sewajarnya memberikan suri tauladan kepada semua lembaga lain

[882] *Ibid*., hlm. 716.

dan kepada seluruh bangsa Indonesia bagaimana cara bermusyawarah dan berdemokrasi yang benar. Menjadi keharusan bahwa kita harus taat asas dasar hukum yaitu mentaati tata tertib demi kelancaran dan keberhasilan Sidang Paripurna yang terhormat ini, MPR sebagai lembaga permusyawaratan tentu mengedepankan musyawarah untuk mufakat dan mengambil keputusan meskipun ada mekanisme lain dengan jalan *voting*. Mengambil keputusan dengan suara terbanyak diatur dalam tata tertib kita di dalam Bab XI bagian 3 dengan judul "Pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak", sekali lagi suara terbanyak.

Para ahli hukum dan kita sebagai anggota sidang Majelis tentunya paham dan mengerti, bahwa suara terbanyak sama dengan *single majority* atau cukup dengan 50% ditambah 1. Pengambilan putusan untuk mengubah Undang-Undang Dasar diatur dalam Bab tersendiri yaitu Bab XIV dengan judul "Perubahan Undang-Undang Dasar" yang terdiri dari dua ayat. Pesan yang bijak dan mendalam dalam Pasal 37 oleh para pendiri Republik ini bermakna bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat dan mengambil keputusan untuk mengubah Undang-Undang Dasar dengan jalan musyawarah untuk mufakat.

Majelis yang terhormat juga cukup arif karena dalam membuat tata tertib juga mengatur mekanisme *voting* dalam hal mengubah Undang-Undang Dasar. Kebijakan dan kearifan partai politik juga diwarisi oleh Presiden kita yaitu Ibu Megawati yang sejak Sidang tahun 2001 dalam pada Sidang tahun 2002 meminta agar tidak ada *voting* di dalam pengambilan keputusan dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar. Berkenaan dengan hal tersebut di atas, sekali lagi kami mohon kebijakan dan kearifan dari para pemimpin negeri ini yaitu para Ketua Partai, para Pimpinan Fraksi dapat bermusyawarah untuk mufakat agar Rancangan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 tidak *deadlock* lagi dan tidak di-*voting* karena secara hukum, belum cukup aturan mekanisme *voting* dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar mengingat masih terdapat masalah hukum yang perlu dicermati.[883]

[883] *Ibid.*, hlm. 719-720.

Jakob Tobing dari F-PDIP menyampaikan agar dalam pengambilan keputusan diambil secara bulat dan tidak ada yang tergores hatinya sehingga diusulkan agar di-*skors* terlebih dahulu.

> Ada hal-hal yang memang masih belum kita bisa bertemu. Sementara kita selain berbicara tentang masalah-masalah Komisi B dan C, kita berbicara tentang hal-hal yang sangat mendasar. Hukum dasar kita, Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, saya mengharapkan kearifan yang diminta dari para pemimpin-pemimpin kita untuk mencari usaha secara semaksimum mungkin, agar kita bisa memperoleh keputusan yang bulat dan tidak membuat putusan dengan cara yang bisa menoreh sesuatu di hati kita yang luka, itu kita usahakan semaksimum mungkin.
>
> Oleh karena itu, kami mohon kiranya Pimpinan dengan persetujuan kita semua dapat melakukan upaya untuk finalnya. Kita *skors* dulu barangkali sebentar dengan usul Pimpinan, kami tidak ingin mendahului Pimpinan dan sesudah itu barangkali kita bisa masuk dengan lebih lega.[884]

Sementara itu, Yusuf Muhammad dari F-KB meminta agar apabila di-*skors* jangan terlalu lama dan sedapat mungkin keputusan tidak dilakukan *voting* apalagi terhadap hal yang bersifat mendasar.

> Sebentar, sebentar, saya merasa bahwa kalau di-*skors* untuk lobi, lobinya mungkin jadi agak panjang. Lantas mungkin malah akan... apa mundur lagi. Saya khawatir kalau tidak *on time*. Tetapi ini tentu mau kita bersama, harus kita lakukan. Cuma saya mengingatkan sesungguhnya untuk amendemen Undang-Undang Dasar 1945 ini *kan* dua yang belum satu rumusan. Itu pun ada kesepakatan yang amat sangat mendasar sebisa mungkin tidak usah dilakukan *voting*. Meminjam istilahnya Pak Jakob kalau *voting* ada yang tergores hatinya, ada kalah, menang dan lain-lain. Dan selama ini lobi-lobi yang saya dengar arahnya memang tidak akan ada *voting*. Semua merasa elegan. Sesungguhnya saya akan mulai ke sana pelan-pelan, pasal demi pasal tapi karena beberapa anggota Majelis minta untuk diskors dulu,

[884] *Ibid*., hlm. 721.

tentu akan kita *skors*. Cuma jangan lama-lama.[885]

M. Amien Rais selaku Ketua Rapat kemudian memutuskan diskors untuk dilakukan lobi terhadap rumusan Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 29, sebagaimana terlihat dalam kutipan berikut ini.

> *Nah*, sekarang mohon saya menyampaikan hasil lobi tadi. Lobi tadi itu adalah membahas antar fraksi *plus* Pimpinan Majelis, mengenai 2 pasal yang masih belum ditemukan satu rumusan yaitu Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 29 Ayat (1) dan Ayat (2).[886]

Selanjutnya Ketua Rapat, M. Amien Rais menyampaikan hasil lobi yang memutuskan bahwa Pasal 29 telah disepakati untuk tidak diubah[887]. Adapun terhadap Pasal 2 Ayat (1) masih terdapat 2 (dua) alternatif sehingga berdasarkan Pasal 37 akan diambil melalui pemungutan suara (*voting*).

> Sekarang saya ingin menyampaikan hasil lobi kedua itu adalah bahwa pasal yang masih ada alternatifnya itu adalah Pasal 2 Ayat (1).
>
> Kemudian fraksi tadi masing-masing dimintai pendapat setelah mendengarkan pendapat dari Bapak Harun Kamil yang mewakili F-UG di Majelis ini.
>
> Secara singkat bisa saya sampaikan di sini bahwa fraksi-fraksi sesungguhnya juga mendorong supaya tidak perlu ada pemungutan suara. Tetapi dengan argumen yang memang cukup menyakinkan dan bisa dipahami ini bukan masalah akidah bukan masalah agama. Kata Harun Kamil, apa salahnya diambil ketentuan Pasal 37 yaitu melalui pemungutan suara. Karena pemungutan suara tentu akan lama, ini akan kita sisakan setelah kita menyepakati pasal-pasal yang sudah satu rumusan. Satu demi satu tidak boleh diborong seperti kesalahan Pimpinan terutama saya pada tahun yang lalu.[888]

Pengambilan keputusan terhadap alternatif rumusan Pasal 2 Ayat (1) Rancangan Perubahan UUD 1945 dilakukan melalui pemungutan suara (*voting*) pada Rapat Paripurna ST MPR 2002 Ke-6 (Lanjutan-3), 10 Agustus 2002, yang dipimpin

[885] *Ibid.*, hlm. 722.

[886] *Ibid.,* hlm. 723.

[887] *Ibid.,* hlm. 730.

[888] *Ibid*.

oleh M. Amien Rais. Materi ini menjadi satu-satunya materi rancangan perubahan UUD 1945 yang pengesahannya dilakukan melalui *voting*. Pada awal rapat, Ketua Rapat menyampaikan apa yang akan di-*voting* dan menanyakan kepada peserta rapat mengenai cara voting. Berikut ini kutipannya.

> Sekarang marilah kita lanjutkan Sidang Majelis yang kami muliakan, dengan pengambilan putusan terhadap rancangan Perubahan Keempat Undang Undang Dasar 1945 yang belum disepakati oleh semua fraksi yakni yang menyangkut Pasal 2 Ayat (1), mohon ditayangkan. Sudah? Dua, Pasal 2 Ayat (1).
>
> Baiklah saya bacakan, Pasal 2 Ayat (1),
>
> Alternatif 1:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan Utusan Golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diatur oleh undang-undang".
>
> Alternatif 2:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".
>
> Kita telah bersepakat, bahwa kita akan mengadakan pemungutan suara atau *voting* terhadap Pasal 2 Ayat (1) ini, dan sekarang masalahnya, cara *voting*-nya itu yang harus kita sepakati bersama. Ada, tadi sesungguhnya ketika di lobi cenderung ke terbuka, tetapi dikatakan oleh Utusan Golongan, tidak mungkin. Ini penting sekali sehingga sesuai dengan Tata Tertib kita sendiri, kalau menyangkut orang atau urusan penting yaitu harusnya tertutup. Sekarang masalahnya terpulang kepada rapat Paripurna ini, terbuka atau tertutup?[889]

Sebelum dilakukan *voting* ditentukan cara *voting* apakah tertutup atau terbuka. Dari kutipan risalah di bawah ini dapat diketahui bahwa akan dilakukan voting secara terbuka.

> Saya kira kalau berdebat terus malah nanti terlalu malam.

[889] *Ibid.,* 765-766.

Jadi, sudahlah *Bismillah* karena sidang ini menentukan nasib kolektif kita, jadi supaya cepat saja kami mohon tidak usah per fraksi, tapi tiap-tiap individu dari fraksi manapun bebas sesuai dengan nurani masing-masing yang ingin *voting* terbuka kami mohon berdiri. Mohon Sekjen menghitung jangan sampai keliru.

> Tolong yang menghitung, bersiap lagi, *hello* Saudara-Saudara, sekarang kami mohon yang memilih tertutup kami mohon berdiri. Dimohon duduk kembali sudah tinggal menghitung.
>
> Saudara-saudara yang saya hormati, apa ada yang abstain? Empat ratus tujuh puluh sembilan (479) anggota Majelis, yang menghendaki *voting* tertutup persis 100 orang anggota Majelis dan yang abstain adalah 3 orang anggota Majelis. Jadi, persis sepeti jumlah yang masuk di dalam Sidang Paripurna sekarang ini.[890]

Setelah diputuskan secara terbuka, dilakukan voting terhadap rumusan Pasal 2 Ayat (1) dengan cara anggota rapat yang menyetujui suatu alternatif diminta berdiri, sebagaimana tergambar dalam kutipan risalah berikut ini.

> *Nah*, sekarang yang setuju dengan Pasal 2 Ayat (1) alternatif 1 ini mohon dihitung terbuka, kita mulai dari fraksi yang paling besar, Fraksi PDI Perjuangan. Silakan yang setuju!
>
> Saudara-Saudara sekalian. Jadi, saya diminta untuk mengulangi lagi apa putusan *voting* dari depan. Jadi, yang saya bacakan tadi adalah Alternatif 1. Saya ulangi, "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan Utusan Golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yangselanjutnya diatur oleh undang-undang".
>
> *Nah*, yang setuju dengan alternatif 1 ini, dari fraksi F-PDIP dimohon untuk berdiri! Dari F-PDIP yang setuju alternatif 1, 64 orang anggota Majelis. Sekarang F-Partai Golkar. *Oh*, sekarang F-PDIP yang tidak setuju.
>
> Maaf, saya ulangi lagi. Sekarang F-PDIP yang setuju dengan Alternatif 2 yang bisa kita baca, yaitu "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan

[890] *Ibid.,* hlm. 768.

Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang." Silakan berdiri! Yang setuju dengan alternatif 2 dari F-PDIP 80 persis. Sekarang yang abstain dari PDI-P. Baik, ada dua yang abstain.

Sekarang Fraksi Partai Golkar yang alternatif 1 mohon berdiri! Silakan duduk!

Satu orang. Yang alternatif 2 dari Golkar mohon berdiri! Jumlahnya 126, silakan duduk. Kemudian, yang abstain mohon berdiri! Tidak ada.

Sekarang fraksi Utusan Golongan, kepada Bapak-Bapak, Ibu-Ibu, Saudara-Saudara terhormat, yang alternatif 1 mohon berdiri! Lima puluh lima (55), mohon duduk. Sekarang kepada Saudara-Saudara dari fraksi Utusan Golongan yang setuju alternatif kedua mohon berdiri! Satu. Jadi, hanya satu, terima kasih, terima kasih. Sekarang yang abstain atau ada yang abstain? Kosong ya? Baik, kosong.

Sekarang Fraksi PPP yang setuju alternatif 1 mohon berdiri! Kosong. Sekarang yang setuju alternatif 2 mohon berdiri! Lima puluh delapan (58) jumlahnya, terima kasih. Sekarang yang abstain! Kosong.

Sekarang kepada Fraksi Utusan Daerah yang setuju dengan alternatif 1 silakan berdiri! Dua. Baik. Kepada Utusan Daerah yang setuju dengan alternatif 2 silakan berdiri! Lima puluh dua (52), terima kasih. Sekarang yang abstain mohon berdiri, kalau ada! Kosong.

Sekarang kepada Fraksi Kebangkitan Bangsa mohon yang setuju dengan alternatif 1 berdiri! Kosong, ada tidak? Kosong. Sekarang kepada fraksi Kebangkitan Bangsa yang setuju dengan alternatif 2 mohon berdiri! Empat puluh empat (44), mohon duduk, terima kasih. Apakah ada dari F-KB yang abstain? Kosong.

Sekarang kita tanyakan kepada Fraksi Reformasi yang setuju dengan alternatif 1 mohon berdiri! Kosong. Kepada F-Reformasi yang setuju dengan alternatif 2 mohon berdiri! Lima puluh empat (54). Yang abstain? Coba diulang yang Fraksi Reformasi, berapa? Maaf Pak, ada kesalahan, diulang lagi. Alternatif 2 berdiri! Empat puluh empat (44). Sekarang yang abstain! Kosong.

Baik, sekarang pada Fraksi TNI/Polri yang setuju dengan alternatif 1 mohon berdiri! Kosong. Fraksi TNI/Polri yang setuju dengan alternatif 2 mohon berdiri! Tiga puluh tujuh

(37), terima kasih. Fraksi TNI/Polri yang abstain? Cuma 37, kosong.

Sekarang kita tanyakan kepada Fraksi Partai Bulan Bintang, yang setuju dengan alternatif 1 mohon berdiri! Kosong. Yang setuju dengan alternatif 2 mohon berdiri! Dua belas (12), terima kasih. Yang abstain tidak ada ya, tidak ada yang abstain.

Sekarang kepada Fraksi KKI (Kesatuan Kebangsaan Indonesia), yang setuju dengan alternatif 1, mohon berdiri! Tidak ada. Yang setuju dengan alternatif 2 mohon berdiri! Sembilan (9) orang. Barangkali ada yang abstain, mohon berdiri! Terima kasih.

Terus F-PDU. Terima kasih sekarang kepada Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah. Yang setuju dengan alternatif 1, mohon berdiri! Kosong. Yang setuju dengan alternatif 2 mohon berdiri! Delapan (8) orang, silakan duduk 8 orang! Apakah ada yang abstain?

Sekarang kepada Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa atau F- PDKB. Yang setuju dengan alternatif 1 mohon berdiri! Kosong. Yang setuju dengan alternatif 2, F-PDKB mohon berdiri! Empat (4) orang. Yang abstain, mohon ditunggu sebentar untuk rekap-rekapnya, perhitungannya.

Para anggota Majelis yang berbahagia, yang saya hormati, Jadi, setelah saya hitung *Insya Allah* cermat, tidak ada satu pun angka yang bergeser. Yang setuju alternatif 1 sebanyak 122 orang anggota Majelis, yang setuju dengan alternatif 2 sebanyak 475 anggota Majelis, dan yang abstain itu adalah 3 orang anggota Majelis. *Nah*, jumlah 475 itu melampui 2/3 dari 600 sehingga dengan demikian Sidang Paripurna ini menetapkan alternatif yang 2 menjadi Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.[891]

Berdasarkan kutipan risalah di atas, maka rumusan Pasal 2 Ayat (1) alternatif 2 (dua) adalah yang mendapat suara terbanyak. Alternatif 2 (dua) Pasal 2 Ayat (1) berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang."

[891] *Ibid*., hlm. 770-772.

Selanjutnya pada Rapat Paripurna ST MPR 2002 Ke-7 diselenggarakan Penutupan Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 yang dipimpin oleh Amien Rais. Sebelum menutup rapat, Amien Rais memberikan sambutan mengenai susunan MPR dalam perubahan keempat yang membawa konsekuensi yakni pada periode yang akan datang, F-UG dan F-TNI/Polri tidak ada lagi di MPR. Berikut ini sambutan tersebut.

> Dengan disahkannya Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945, konstitusi kita menjadi lebih lengkap, karena dalam amendemen itu dimuat beberapa ketentuan dan lembaga baru, antara lain sebagai berikut:
>
> "Susunan keanggotaan MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, yang dipilih melalui Pemilihan Umum". Dengan demikian Majelis pada masa yang akan datang hanya terdiri atas para wakil rakyat yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan itu kita yakini lebih sesuai dengan tuntutan demokrasi.
>
> Sebagai konsekuensi logis ketentuan baru tersebut, pada periode yang akan datang, fraksi Utusan Golongan dan F-TNI/Polri sudah tidak lagi duduk di Majelis.[892]

Dengan demikian, ketentuan tentang MPR yang diputuskan sebagai bagian dari Perubahan Keempat UUD 1945 adalah sebagai berikut.

Pasal 2

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Pasal 3

(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

(3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

[892] *Ibid*., hlm. 793.

F. Hasil Perubahan

Secara keseluruhan, perbandingan ketentuan MPR dalam UUD 1945 sebelum perubahan dan sesudah perubahan sebagai berikut.

Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
Pasal 1 (1) (2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.	**Pasal 1** (1) ... (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. (3) ...
Pasal 2 (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.	**Pasal 2** (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara. (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.	(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara. (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.
Pasal 3 Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.	**Pasal 3** (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

H. Aa. *Undang-Undang Negara Republik Indonesia*. Djilid I. Djakarta-Bandung: Neijenhuis & Co. N. V., 1950.

Sekretariat Jenderal MPR RI. 1970. *Seperembat Abad DPR RI*. Jakarta: Sekretaris DPR RI.

-------- 2001. *Risalah Rapat Paripurna Ke-7 (Lanjutan 1) s/d Ke-8, tanggal 9 November 2001, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, Buku Ketiga Jilid 3.* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-------- 2002. *Risalah Rapat Paripurna MPR RI Ke-1 s.d 7 Tanggal 1 s.d 7 Agustus 2002 Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002, Buku Empat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

------- 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999.* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

------- 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Satu*., Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

------- 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Dua*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

------- 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Tiga*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-------- 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Empat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-------- 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Enam*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-------- 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Tujuh*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

------- 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

------- 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Dua*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-------- 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Tiga*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-------- 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2001 Buku Empat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-------- 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2002 Buku Satu*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-------- 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2002 Buku Tiga*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-------- 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2002 Buku Empat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

-------- 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2002 Buku Lima*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Moh. Yamin. 1960. *Konstituante Indonesia dalam Gelanggang Demokrasi*, Jakarta: Jambatan.

-------- 1971. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid Pertama, Cet Ke-2,* Jakarta.

Mochtar Pakpahan. 1994. *DPR RI Semasa Orde Baru.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Sekretariat Negara RI. 1998. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI); Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI); 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara RI.

RISALAH

Risalah Rapat Lobi PAH I BP MP MPR, 10 September 2001.

Lampiran

Susunan Keanggotaan PAH III BP MPR 1999

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Ketua
2	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si.	Partai Golkar	Wakil Ketua
3	H. Amin Aryoso, S.H., M.H.	PDIP	Wakil Ketua
4	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Sekretaris
5	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
6	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
7	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
8	Aberson Marle Sihaloho	PDIP	Anggota
9	H. Julius Usman, S.H.	PDIP	Anggota
10	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
11	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
12	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
13	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Partai Golkar	Anggota
14	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
15	H. Zain Badjeber	PPP	Anggota
16	Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin	PPP	Anggota
17	Dra. Khofifah Indar Parawansa M.Si	PKB	Anggota
18	Ir. Hatta Rajasa	Reformasi	Anggota
19	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
20	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
21	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
22	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
23	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
24	Marsda Hendi Tjaswadi, S.H., S.E., M.B.A., C.N., M.Hum	TNI/Polri	Anggota
25	Dra. Valina Singka Subekti, M.A.	Utusan Golongan	Anggota

Lampiran

Susunan Keanggotaan PAH I BP MPR 1999–2000

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Drs. Jakob Tobing, MPA.	PDIP	Ketua
2	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Wakil Ketua
3	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si.	Partai Golkar	Wakil Ketua
4	Drs. Ali Masykur Musa, M.Si.	PKB	Sekretaris
5	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
6	Ir. Pataniari Siahaan	PDIP	Anggota
7	Drs. Soewarno	PDIP	Anggota
8	H. Julius Usman, S.H.	PDIP	Anggota
9	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
10	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
11	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
12	Drs. Katin Subiyantoro	PDIP	Anggota
13	Dr. Drs. Muhammad Ali, S.H., Dip.Ed., M.Sc.	PDIP	Anggota
14	Mayjen. Pol. (Purn). Drs. Sutjipno	PDIP	Anggota
15	I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
16	Ir. Rully Chairul Azwar	Partai Golkar	Anggota
17	Drs. Theo L. Sambuaga, M.A.	Partai Golkar	Anggota
18	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
19	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Partai Golkar	Anggota
20	Ir. Achmad Hafiz Zawawi, M.Sc.	Partai Golkar	Anggota
21	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
22	Drs. Baharuddin Aritonang	Partai Golkar	Anggota
23	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
24	Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen	Partai Golkar	Anggota
25	Dra. Hj. Rosnaniar	Partai Golkar	Anggota
26	Drs. H. Amidhan	Partai Golkar	Anggota

27	H. Zain Badjeber	PPP	Anggota
28	H. Ali Hardi Kiaidemak, S.H.	PPP	Anggota
29	Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin	PPP	Anggota
30	H. Ali Marwan Hanan	PPP	Anggota
31	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Anggota
32	Drs. Abdul Khaliq Ahmad	PKB	Anggota
33	Drs. K.H. H.B. Syarief Muhammad Alaydarus	PKB	Anggota
34	Ir. A.M. Luthfi	Reformasi	Anggota
35	Ir. Hatta Rajasa	Reformasi	Anggota
36	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
37	Dr. Fuad Bawazier	Reformasi	
38	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
39	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
40	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
41	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
42	Marsda. Hendi Tjaswadi, S.H., S.E., M.B.A., C.N., M.Hum.	TNI/Polri	Anggota
43	Brigjen. Pol. Drs. Taufiqurrohman Ruki, S.H.	TNI/Polri	Anggota
44	Dra. Valina Singka Subekti, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
45	Dra. Inne E.A. Soekarso, APT.	Utusan Golongan	Anggota
46	Prof. Dr. H. Soedijarto, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
47	Sutjipto, S.H.	Utusan Golongan	Anggota

Lampiran

Susunan Keanggotaan PAH I BP MPR 2000-2001

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Drs. Jakob Tobing, MPA.	PDIP	Ketua
2	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Wakil Ketua
3	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si	Partai Golkar	Wakil Ketua
4	Drs. Ali Masykur Musa, M.Si	PKB	Sekretaris
5	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
6	Ir. Pataniari Siahaan	PDIP	Anggota
7	Drs. Soewarno	PDIP	Anggota
8	H. Julius Usman, S.H.	PDIP	Anggota
9	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
10	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
11	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
12	Drs. Katin Subiyantoro	PDIP	Anggota
13	H. Haryanto Taslam	PDIP	Anggota
14	Mayjen. Pol. (Purn). Drs. Sutjipno	PDIP	Anggota
15	I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
16	Ir. Zainal Arifin	PDIP	Anggota
17	K.H. Achmad Aries Munandar, M.Sc.	PDIP	Anggota
18	Ir. Rully Chairul Azwar	Partai Golkar	Anggota
19	Drs. Theo L. Sambuaga, M.A.	Partai Golkar	Anggota
20	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
21	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Partai Golkar	Anggota
22	Ir. Achmad Hafiz Zawawi, M.Sc.	Partai Golkar	Anggota
23	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
24	Drs. Baharuddin Aritonang	Partai Golkar	Anggota

25	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
26	Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen	Partai Golkar	Anggota
27	Dra. Hj. Rosnaniar	Partai Golkar	Anggota
28	Drs. H. Amidhan	Partai Golkar	Anggota
29	H. Zain Badjeber	PPP	Anggota
30	H. Ali Hardi Kiaidemak, S.H.	PPP	Anggota
31	Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin	PPP	Anggota
32	H. Ali Marwan Hanan	PPP	Anggota
33	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Anggota
34	Drs. Abdul Khaliq Ahmad	PKB	Anggota
35	Andi Najmi Fuadi, S.H.	PKB	Anggota
36	Ir. H. Erman Suparno, MBA.	PKB	Anggota
37	Ir. A.M. Luthfi	Reformasi	Anggota
38	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
39	Dr. Fuad Bawazier	Reformasi	Anggota
40	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
41	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
42	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
43	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
44	Marsda. Hendi Tjaswadi, S.H., S.E., M.B.A., C.N., M.Hum	TNI/Polri	Anggota
45	Brigjen. Pol. Drs. Taufiqurrohman Ruki, S.H.	TNI/Polri	Anggota
46	Mayjen. TNI. Afandi, S.Ip.	TNI/Polri	Anggota
47	Irjen. Pol. Drs. I Ketut Astawa	TNI/Polri	Anggota
48	Dra. Valina Singka Subekti, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
49	Drs. Ahmad Zacky Siradj	Utusan Golongan	Anggota
50	Prof. Dr. H. Soedijarto, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
51	Sutjipto, S.H.	Utusan Golongan	Anggota

Lampiran

Susunan Keanggotaan PAH I BP MPR 2001-2002

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Drs. Jakob Tobing, MPA.	PDIP	Ketua
2	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Wakil Ketua
3	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si	Partai Golkar	Wakil Ketua
4	Drs. Ali Masykur Musa, M.Si	PKB	Sekretaris
5	K.H. Achmad Aries Munandar, M.Sc.	PDIP	Anggota
6	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
7	Ir. Pataniari Siahaan	PDIP	Anggota
8	Drs. Soewarno	PDIP	Anggota
9	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
10	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
11	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
12	Drs. Katin Subiyantoro	PDIP	Anggota
13	Ir. Zainal Arifin	PDIP	Anggota
14	Mayjen. Pol. (Purn). Drs. Sutjipno	PDIP	Anggota
15	I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
16	H. Haryanto Taslam	PDIP	Anggota
17	Ir. Rully Chairul Azwar	Partai Golkar	Anggota
18	Drs. Theo L. Sambuaga, M.A.	Partai Golkar	Anggota
19	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
20	Ir. Achmad Hafiz Zawawi, M.Sc.	Partai Golkar	Anggota
21	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
22	Drs. Baharuddin Aritonang	Partai Golkar	Anggota
23	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
24	Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen	Partai Golkar	Anggota

25	Drs. H. Amidhan	Partai Golkar	Anggota
26	M. Akil Mochtar, S.H.	Partai Golkar	Anggota
27	H. Zain Badjeber	PPP	Anggota
28	H. Ali Hardi Kiaidemak, S.H.	PPP	Anggota
29	Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin	PPP	Anggota
30	H. Abdul Aziz Imran Pattisahusiwa, S.H.	PPP	Anggota
31	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Anggota
32	Ir. H. Erman Suparno, MBA.	PKB	Anggota
33	Dra. Ida Fauziah	PKB	Anggota
34	Ir. A.M. Luthfi	Reformasi	Anggota
35	Dr. Fuad Bawazier	Reformasi	Anggota
36	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
37	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
38	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
39	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
40	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
41	Mayjen. TNI. Afandi, S.Ip.	TNI/Polri	Anggota
42	Irjen. Pol. Drs. I Ketut Astawa	TNI/Polri	Anggota
43	Brigjen. TNI. Kohirin Suganda S., M.Sc.	TNI/Polri	Anggota
44	Drs. Ahmad Zacky Siradj	Utusan Golongan	Anggota
45	Prof. Dr. H. Soedijarto, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
46	Sutjipto, S.H.	Utusan Golongan	Anggota
47	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Utusan Daerah	Anggota
48	Ir. Januar Muin	Utusan Daerah	Anggota
49	Dra. Psi. Retno Triani Djohan, M.Sc.	Utusan daerah	Anggota
50	Ir. Vincen T. Radja	Utusan Daerah	Anggota

Lampiran

Susunan Pimpinan Komisi C MPR SU MPR 1999

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Zain Badjeber	PPP	Ketua
2	Amin Aryoso	PDIP	Wakil Ketua
3	Slamet Effendy Yusuf	PG	Wakil Ketua
4	Sucipto	UG	Wakil Ketua
5	Cholil Bisri	KB	Wakil Ketua
6	Rudy Supriyatna	TNI/Polri	Wakil Ketua

Susunan Pimpinan Komisi A MPR ST MPR 2000

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Jakob Tobing	PDIP	Ketua
2	Slamet Effendy Yusuf	PG	Wakil Ketua
3	Harun Kamil	UG	Wakil Ketua
4	Zain Badjeber	PPP	Wakil Ketua
5	Ali Masykur Musa	KB	Wakil Ketua
6	Hamdan Zoelva	PBB	Wakil Ketua
7	Antonius Rahail	KKI	Wakil Ketua

Susunan Pimpinan Komisi A MPR ST MPR 2001

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Jakob Tobing	PDIP	Ketua
2	Slamet Effendy Yusuf	PG	Wakil Ketua
3	Harun Kamil	UG	Wakil Ketua
4	Ma'ruf Amin	KB	Wakil Ketua
5	Zain Badjeber	PPP	Wakil Ketua

Susunan Pimpinan Komisi A MPR ST MPR 2002

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Jakob Tobing	PDIP	Ketua
2	Slamet Effendy Yusuf	PG	Wakil Ketua
3	Zain Badjeber	PPP	Wakil Ketua
4	Amroe Al Mutaksin	KB	Wakil Ketua
5	Najih Ahjad	PBB	Wakil Ketua
6	Gregorius Seto Harianto	PDKB	Wakil Ketua
7	I Ketut Astawa	TNI/Polri	Wakil Ketua
8	Muhammad Hatta Mustafa	UD	Wakil Ketua
9	Harun Kamil	UG	Wakil Ketua

Lampiran

Susunan Keanggotaan Tim Ahli PAH I BP MPR 2000-2001

Ketua : Prof. Dr. Ismail Suny, S.H., MCL
Wakil Ketua : Prof. Dr. Maria S. W. Sumardjono, S.H., MCL., MPA
Sekretaris : Dr. H. Nazaruddin Umar, M.A.

Bidang	Nama
Politik	1. Prof. Dr. Maswadi Rauf, M.A. (Koordinator Bidang) 2. Dr. Bahtiar Effendy (Sekretaris Bidang) 3. Prof. Dr. Afan Gaffar, M.A. 4. Prof. Dr. Ramlan Surbakti, M.A. 5. Dr. Riswandha Imawan, M.A. 6. Prof. Nazaruddin Sjamsuddin
Hukum	1. Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo (Koordinator Bidang) 2. Satya Arinanto, S.H., M.H. (Sekretaris Bidang) 3. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.H. 4. Prof. Dr. Hasyim Djalal, M.A. 5. Prof. Dr. Ismail Suny, S.H., MCL. (Ketua Tim Ahli) 6. Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. 7. Prof. Dr. Maria S. W. Sumardjono, S.H., MCL., MPA. (Wakil Ketua Tim Ahli) 8. Prof. Dr. Muchsan, S.H. 9. Prof. Dr. Suwoto Mulyosudarmo
Ekonomi	1. Prof. Dr. Mubyarto (Koordinator Bidang) 2. Dr. Sri Mulyani (Sekretaris Bidang) 3. Prof. Dr. Bambang Sudibyo 4. Prof. Dr. Dawam Rahardjo 5. Prof. Dr. Didik J. Rachbini 6. Dr. Sri Adiningsih 7. Dr. Syahrir
Agama, Sosial, dan Budaya	1. Prof. Dr. Azyumardi Azra (Koordinator Bidang) 2. Dr. Komarudin Hidayat (Sekretaris Bidang) 3. Dr. Eka Darmaputera 4. Dr. H. Nazaruddin Umar, M.A. (Sekretaris Tim Ahli) 5. Prof. Dr. Sardjono Jatiman
Pendidikan	1. Dr. Willy Toisuta (Koordinator Bidang) 2. Dr. Jahja Umar (Sekretaris Bidang) 3. Prof. Dr. Wuryadi, M.S.

Lampiran

BIODATA SINGKAT
TIM PENYUSUN BUKU

PENGARAH

Moh. Mahfud MD	Ketua Mahkamah Konstitusi
Achmad Sodiki	Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi
M. Arsyad Sanusi	Hakim Konstitusi
Muhammad Alim	Hakim Konstitusi
Harjono	Hakim Konstitusi
Maria Farida Indrati	Hakim Konstitusi
A. Fadlil Sumadi	Hakim Konstitusi
M. Akil Mochtar	Hakim Konstitusi
Hamdan Zoelva	Hakim Konstitusi

NARA SUMBER

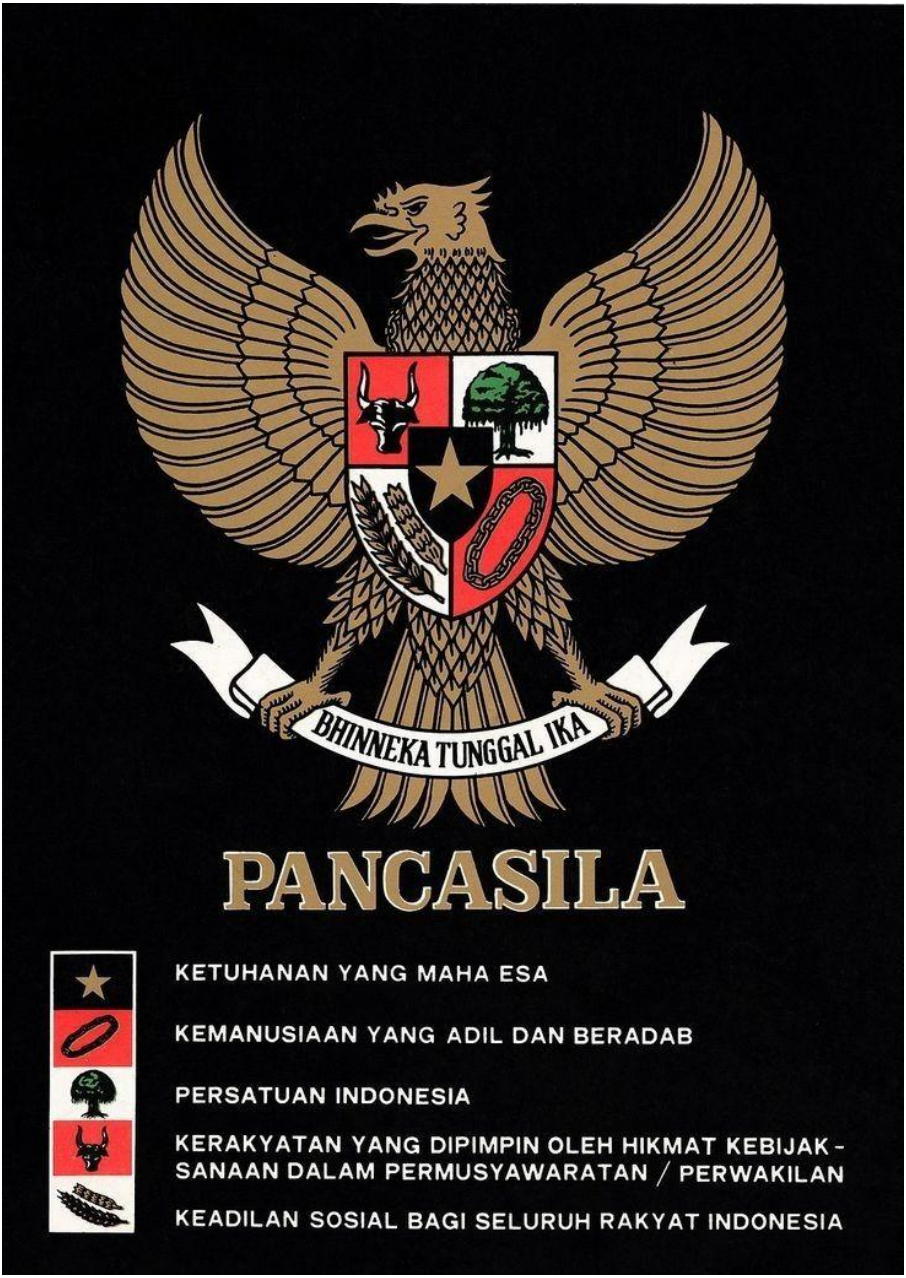
Harun Kamil	Ketua PAH III BP MPR 1999 & Wakil Ketua PAH I BP MPR (1999-2002)
Jakob Tobing	Ketua PAH I BP MPR (1999-2002)
Slamet Effendy Yusuf	Wakil Ketua PAH III BP MPR 1999 & Wakil Ketua PAH I BP MPR (2000-2002)
Hamdan Zoelva	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Lukman Hakim Saifuddin	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Sutjipno	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
A. M. Luthfi	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Hobbes Sinaga	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)

Sutjipto	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Ali Hardi Kiaidemak	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
M. Hatta Mustafa	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Zain Badjeber	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Agun Gunandjar Sudarsa	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Valina Singka Subekti	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2001)
Achmad Hafidz Zawawi	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Patrialis Akbar	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Asnawi Latief	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Soedijarto	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Frans FH. Matrutty	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
JE. Sahetapy	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Baharuddin Aritonang	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
G. Seto Harianto	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Fuad Bawazier	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Katin Subiyantoro	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
T.M. Nurlif	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Rully Chairul Azwar	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Amidhan	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
I Ketut Astawa	Anggota PAH I BP MPR (2000-2002)
Ali Masykur Musa	Sekretaris PAH I BP MPR (1999-2002)
Ahmad Zacky Siradj	Anggota PAH I BP MPR (2000-2002)
Patanari Siahaan	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Theo L. Sambuaga	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)

Andi Mattalatta	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Happy Bone Zulkarnaen	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Antonius Rahail	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Soewarno	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Hendi Tjaswadi	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)

PELAKSANA

Janedjri M. Gaffar	Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi
Noor Sidharta	Kepala Biro Humas dan Protokol Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
Heru Setiawan	Kepala Sub Bagian Media Massa Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
Syukri Asy'ari	Staf Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
Rudi	Staf Bagian Publikasi Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi


BHINNEKA TUNGGAL IKA
PANCASILA
KETUHANAN YANG MAHA ESA
KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAB
PERSATUAN INDONESIA
KERAKYATAN YANG DIPIMPIN OLEH HIKMAT KEBIJAK-SANAAN DALAM PERMUSYAWARATAN / PERWAKILAN
KEADILAN SOSIAL BAGI SELURUH RAKYAT INDONESIA

BHINNEKA TUNGGAL IKA
MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI

Jl.Medan Merdeka Barat No.6 Jakarta Pusat
PO Box 999 JKT 10000
Telp. +62 21 23529000, Fax. +62 21 3520177
www.mahkamahkonstitusi.go.id
email: sekretariat@mahkamahkonstitusi.go.id